

Zástupce veřejné ochránkyně práv **JUDr. Stanislav Křeček**

V Brně dne 13. ledna 2016
Sp. zn.: 4869/2015/VOP/PL

Vážený pane Ch.,

z pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., odpovídám na Vaš podnět ze dne 4. 8. 2015, doplněný ve dnech 25. 8., 3. 9. a 24. 11. 2015, v němž si stěžujete na postup Městského úřadu Rakovník (dále jen „MěÚ“), který měl pochybit při projednávání přestupků, z jejichž spáchání jste byl obviněn Mgr. J. Ch., Vaší sestrou. MěÚ rovněž vytýkáte pochybení při projednávání přestupků, které měla spáchat (vůči Vám) Mgr. Ch. a na jejichž projednání jste MěÚ podal návrh.

Vyřízení Vašeho podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv¹, přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří také agenda přestupků.

Vaší snahou je dosáhnout „očistění Vašeho jména“, když Vás MěÚ uznal vinným² ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích³, kterého jste se měl dopustit jiným hrubým jednáním tak, že jste Mgr. Ch. měl v dopisu⁴ pomluvit slovy „*jako matčina opatrovnice tedy dělá vše pro to, aby maminka přišla minimálně o 400 tisíc. Celá záležitost je u Nejvyššího soudu.*“ Součástí podnětu je i Vaše podrobné vysvětlení, čeho se týká finanční částka 400.000,- Kč, o níž Nejvyšší soud rozhoduje. Dále žádáte o posouzení postupu MěÚ, když Vám při projednávání přestupků, z nichž jste byl obviněn (během ústního jednání dne 18. 9. 2014), neumožnil telefonickou poradou s právníkem. Namítáte, že MěÚ porušil Vaše právo dle článku 37 odstavce 2 Listiny základních práv a svobod.⁵

Na základě Vašeho odvolání ze dne 4. 11. 2014 Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutí MěÚ zrušil a řízení zastavil z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek⁶. Protože jste nebyl pravomocně uznán vinným a přestupek nelze s ohledem na uplynutí lhůty podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích znovu projednat, je třeba na Vás hledět jako na nevinného.⁷

K Vaším jednotlivým výhradám vůči postupu MěÚ po posouzení podnětu sděluji následující.

Pokud jde o problematiku „400.000,- Kč“, nespátřuji v postupu MěÚ pochybení, jestliže Vás uznal vinným ze spáchání přestupku proti občanskému

¹ zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

² rozhodnutím ze dne 29. 9. 2014, č. j. MURA/47928/2014

³ zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném do 30. 9. 2015

⁴ dopis ze dne 9. 1. 2014 adresovaný S. K.

⁵ Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.

⁶ rozhodnutí ze dne 3. 2. 2015, č. j. 014586/2015/KUKS

⁷ Ustanovení § 73 odst. 1 zákona o přestupcích:

(1) *Občan je obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím.*

soužití jiným hrubým jednáním. Za podstatné pro celou záležitost považují již to, že jste třetí osobě adresoval sdělení, které zjevně vyznívá tak, že Mgr. Ch. chce matku připravit o finanční prostředky. Přitom není významné, o čem přesně rozhoduje Nejvyšší soud v občanskoprávním řízení, neboť již samotné sdělení vytváří o Mgr. Ch. negativní náhled, a to navíc za situace, kdy soudní řízení nebylo pravomocně ukončeno.

K neumožnění telefonicky kontaktovat právníka během ústního jednání dne 18. 9. 2014 a poradit se s ním sdělují následující. V pozici obviněného – účastníka řízení – jste si mohl zvolit zmocněnce podle § 33 správního řádu⁸. Zastoupit advokátem či obecným zmocněncem jste se mohl nechat již po obdržení předvolání k ústnímu jednání. Bylo na Vás, jakou taktiku obhajoby zvolíte. Se zmocněncem jste se mohl na ústní jednání společně dostavit a zde zastoupení prokázat plnou mocí, případně mu udělit plnou moc do protokolu. Pokud byste byl zastoupen, byl byste oprávněn požádat i v průběhu ústního jednání o přestávku na poradu se svým přítomným zmocněncem. V probíhajícím ústním jednání, na závěr výslechu poslední svědkyně, mám za to, že MěÚ nepochybil, když nepřerušil jednání a neumožnil Vám telefonickou poradu, neboť jste neměl předem zvoleného zmocněnce pro řízení u MěÚ.

I když jste telefonát chtěl využít zejména pro poskytnutí porady, uvádíte, že nevyklučujete, že by osoba, již jste chtěl telefonovat, zmocnění přijala. Zmocnění k zastoupení byste však v tuto chvíli nemohl prokázat předložením plné moci. Za tohoto stavu mám za to, že by požadovaná přestávka na poradu rušila průběh ústního jednání.

Domnívám se, že MěÚ svým postupem neporušil článek 37 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod. Právo na poskytnutí právní pomoci je zajišťováno buď smluvně, ex offo na základě zvláštních předpisů (občanského soudního řádu, správního řádu soudního, trestního řádu), anebo je v řízení před správními úřady advokát občanovi určen Českou advokátní komorou podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii⁹. Právní pomoc lze vymezit v konkrétním řízení zpravidla jako právní zastupování, neboť jakékoliv poradenství, které by nemělo charakter zastupování v konkrétním řízení, by nesplňovalo beze zbytku dikci čl. 37 odst. 2 Listiny.

Váš návrh ze dne 24. 11. 2014 na projednání přestupků, které měla spáchat Mgr. Ch., byl jako opožděný MěÚ usnesením odložen¹⁰. Krajský úřad Středočeského kraje, pokud jde o body 2. až 5. návrhu, usnesení potvrdil, v části, ve které byl odložen bod 1. návrhu, usnesení MěÚ zrušil a řízení zastavil¹¹.

Nelze zpochybnit, že jste dne 29. 7. 2014 ve věci přestupků Mgr. Ch. komunikoval přímo s pracovnící MěÚ Pavlou Benešovou. Návrh na projednání přestupků však měl být primárně zaslán na elektronickou adresu podatelny MěÚ. Pracovnice MěÚ byla dle § 2 odst. 1 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby současně povinna Vaše podání zaslat na elektronickou adresu podatelny¹².

⁸ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹ zákon č. 85/2006 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ usnesení č. j. MURA/44418/2015, ze dne 14. 8. 2015

¹¹ rozhodnutí č. j. 150247/2015/KUKS, ze dne 12. 11. 2015

¹² Dle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů, veřejnoprávní původce přijímá doručené dokumenty v podatelně. V případě doručeného dokumentu předaného veřejnoprávnímu původci mimo podatelnu a dokumentu vytvořeného z podání nebo podnětu učiněného ústně, který se považuje za dokument doručený, veřejnoprávní původce zajistí jeho bezodkladné

Zda tak skutečně učinila, nemá význam za situace, kdy jste své elektronické podání bez uznávaného elektronického podpisu do pěti dnů nepotvrdil, šetřit. V tomto případě se ztotožňuji s argumentací krajského úřadu uvedenou v jeho rozhodnutí ze dne 12. 11. 2015, z níž vyplývá, že MěÚ nebyl povinen k nepotvrzenému elektronickému podání přihlížet, a podání tak nebylo návrhem.

Ministerstvo vnitra ve spolupráci s veřejnou ochránkyní práv vydalo (až) v polovině roku 2015 metodiku k „vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického podpisu“¹³. Dle této metodiky *„správní orgán nemá podle správního řádu povinnost vyzývat podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu k potvrzení, či doplnění tohoto úkonu řádným způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu). Poučování podatelů o nutnosti potvrzení, či doplnění úkonu bez uznávaného elektronického podpisu řádným způsobem je však, pokud je to reálně možné, vhodné s ohledem na principy dobré správy. Podatele je v takovém případě třeba poučit v čase a způsobem (e-mailem či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného úkonu stanovenou pro jeho řádné potvrzení nebo doplnění.“* MěÚ nemohu vytýkat pochybení, neboť jste se na jeho pracovníci obrátil přibližně o rok dříve, než byla sjednocující metodika vydaná, zejména však proto, že se v ní uvádí, že *„nedostatek takového poučení ovšem nemůže mít vliv na běh lhůt a nejedná se o nesprávný úřední postup“*.

K Vašemu argumentu, že jste návrh na projednání přestupku nemohl podat dříve, ale až na základě závěru přestupkového řízení, které s Vámi MěÚ vedl, doplňuji, že pojem uvedený v § 68 odst. 2 zákona o přestupcích *„kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku“* je třeba vykládat v materiálním smyslu, tedy tak, že se potenciální navrhovatel dozví o skutku jako takovém (nikoliv tedy o správné kvalifikaci skutku jako toho či onoho přestupku anebo o kvalifikaci skutku jako přestupku konkrétním správním orgánem). Již v podání adresovaném dne 29. 7. 2014 pracovníci MěÚ Pavle Benešové reagujete na skutečnosti (jednání Mgr. Ch.), o nichž jste se dozvěděl při ústním jednání konaném dne 15. 7. 2014. Proto lze Váš návrh z 24. 11. 2015 v bodech 2. až 5. považovat za opožděný. Při odložení bodu 1. návrhu (předložení nesprávných dokladů Mgr. Ch. k problematice „400.000,- Kč“) MěÚ dle krajského úřadu pochybil. Pochybení krajský úřad napravil tím, že usnesení o odložení bodu 1. v řízení o odvolání zrušil. Vzhledem k tomu, že pochybení bylo nadřízeným krajským úřadem napraveno a odpovědnost za přestupek zanikla, nemohu Vám být s řešením této problematiky nápomocen. Pokud jde o můj názor na samotnou relevantnost dokladů svědčících o tom, odkud pochází 400.000,- Kč, o nichž měl rozhodovat Nejvyšší soud z toho důvodu, zda byl sdělením adresovaným S. K. spáchán přestupek, odkazuji na předchozí odstavce své odpovědi.

Seznámil jsem se i s vyrozuměním tajemníka MěÚ z 11. 9. 2015 na Vaši stížnost na postup vedoucí správního odboru MěÚ. Stížnost se týkala návrhu na projednání přestupků, který jste měl MěÚ podat již dne 29. 7. 2014, respektive nezahájení správního řízení o něm a odložení Vašeho návrhu z 24. 11. 2014 jako opožděného.

předání podatelně nebo bezodkladně provedení úkonů stanovených touto vyhláškou v souvislosti s příjmem, označením a evidencí dokumentů příslušnou organizační součástí veřejnoprávního původce.

¹³ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>.

K nezbytnosti potvrzení elektronického podání (z 29. 7. 2014) bez uznávaného elektronického podpisu jsem se vyjadřoval výše a odpověď tajemníka reflektuje platnou právní úpravu.

Stížnost směřující vůči odložení návrhu ze dne 24. 11. 2014 tajemník vyhodnotil jako nepřípustnou vzhledem k tomu, že usnesení o odložení bylo předmětem právě probíhajícího řízení o odvolání.

V postupu tajemníka MěÚ nespatřuji pochybení, když v souvislosti s Vaší stížností poukázal na znění ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu, přiznávajícího dotčeným osobám právo obracet se na správní orgány se stížnostmi na nevhodné chování úředních osob nebo na postup správního orgánu, jestliže jim tento zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany. Ve Vašem případě takovým prostředkem ochrany bylo podané odvolání. Jak vyplývá i z odborné literatury¹⁴, „*stížnost není možné podat, a správní orgán se jí nebude povinen zabývat, bude-li podána tehdy, pokud správní řád jiný prostředek ochrany správního orgánu poskytuje. Neexistuje-li jiný prostředek ochrany, je možné podat stížnost, která musí být určitým formalizovaným způsobem vyřízena.*“ Jsem tedy přesvědčen, že tajemník MěÚ nepostupoval v rozporu se zákonem, když se stížností nezabýval z důvodu probíhajícího odvolacího řízení.

Jelikož jsem nedospěl k závěru, že by se MěÚ dopustil zásadních pochybení, která by měla vliv na výsledek správního řízení, respektive pochybení bylo napraveno (i nadřízeným orgánem), nebudu ve Vaší věci zahajovat šetření podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv.¹⁵

Rozhodl jsem se však, že tajemníka MěÚ upozorním na některé poznatky, k nimž jsem po posouzení Vašeho podnětu dospěl.

Mám tím na mysli zejména plošný zákaz pořizování audio a video nahrávek, který obsahují poučení v protokolech MěÚ o ústním jednání. Účastník správního řízení má právo pořizovat obrazové a zvukové záznamy úředního jednání, například ústního jednání či jiného úkonu v řízení, a zachycovat tak jednání úředních osob. Úřední osoba je veřejným činitelem a vystupuje vůči účastníkům řízení a dalším dotčeným osobám jako subjekt veřejnoprávního vztahu. Proto se na ni nevztahuje ochrana (tj. poskytnutí svolení) podle ustanovení § 81 a násl. občanského zákoníku. Úřední osoba, která jedná za správní orgán, nemůže zabránit tomu, aby si osoba, která se účastní veřejného ústního jednání, ať již jde o účastníka řízení, či jinou osobu, pořizovala obrazový nebo zvukový záznam jednání, pokud tím nenarušuje průběh jednání.

Možnost poříditi si obrazový nebo zvukový záznam bez souhlasu dotčených osob se však vztahuje pouze na správní orgán.¹⁶ Pokud si účastník správního řízení pořizuje záznam vystoupení jiné než oprávněné úřední osoby (např. jiného účastníka řízení, svědka apod.), jedná se mezi těmito osobami o soukromoprávní vztah. Osobnostní práva mezi dotčenými osobami navzájem chrání citovaná ustanovení

¹⁴ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664, str. 1395.

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

¹⁶ Srov. § 18 odst. 1 správního řádu:

(1) O ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též poříditi obrazový nebo zvukový záznam.

občanského zákoníku o ochraně osobnosti člověka, viz ustanovení § 81 a násl. Účastník správního řízení si tedy nemůže v průběhu ústního jednání pořizovat zvukový nebo obrazový záznam bez výslovného svolení dotčené osoby, která se projevuje (např. podává vysvětlení, svědeckou výpověď). Současně správní orgán nemůže bez dalšího pořízení zvukového záznamu znemožnit. Pokud jde o zúčastněné osoby, měl by se jich dotázat, zdali s pořízením záznamu souhlasí. Nesouhlasí-li, poučí je o občanskoprávních prostředcích ochrany osobnostních práv. Správní orgán je dle mého názoru oprávněn zakročit a zakázat další pořizování záznamu teprve v situaci, kdy by projevy nesouhlasu zúčastněných osob s pořizováním záznamu rušily průběh ústního jednání. Svůj právní názor opírám i o judikaturu Nejvyššího správního soudu¹⁷.

Tajemníka rovněž upozorním na povinnost bezodkladného předání dokumentů podatelně, jsou-li v rámci MěÚ doručeny mimo ni, a na metodiku Ministerstva vnitra, z níž vyplývá, že je vhodné, aby byl podatel poučen o nezbytnosti potvrdit své elektronické podání, které neobsahuje uznávaný elektronický podpis.

Tajemníkovi sdělím, že vítám jeho jednoznačný názor ve vyrozumění ze dne 11. 9. 2015, že „*navrhovatel pochopitelně nemusí učinit podání na formuláři, který je k dispozici na zdejším správním odboru*“. Obdobně se vyjádřila už jeho předchůdkyně v dopisu ze dne 13. 5. 2014¹⁸. Přesto dopis MěÚ z 8. 8. 2014¹⁹, podepsaný pracovnící Benešovou, jinou alternativu než podání návrhu na „*připojeném formuláři*“ či „*předtisku*“ zjevně nepřipouštěl, „*chcete-li projednat výše uvedený přestupek*“.

Tajemníka požádám, aby se vyjádřil, zda a jak v postupu MěÚ zohlední mé poznatky.

S pozdravem

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112

¹⁷ například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 5 As 37/2009-94, č. 2097/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz

¹⁸ dopis zn. TAJ01/13058/2015

¹⁹ dopis sp. zn. SO02/37020/2014/Ben; č. j. MURA/38543/2014