



Zpráva o šetření ve věci předvolání svědka

Pan A. (dále „stěžovatel“) má podat svědeckou výpověď v řízení o přestupku proti občanskému soužití. Městský úřad Hranice (dále „městský úřad“) stěžovatele v období od června 2017 do ledna 2018 celkem pětkrát předvolal k provedení důkazu svědeckou výpovědí. Stěžovatel se vždy omluvil, neboť by pro své zdravotní obtíže nemohl dorazit do budovy městského úřadu k ústnímu jednání. Stěžovatel se obrátil na ochránkyni podnětem, protože mu vadí neustálé předvolávání městským úřadem a poučování o správních trestech, které by mu městský úřad v určitých situacích mohl uložit. Stěžovatel má za to, že se dostatečně omluvil ze všech jednání, která by se měla konat na městském úřadě, tj. mimo obec jeho bydliště.

Prošetření stěžovatelova podnětu jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv¹, a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mimo jiné i agendu přestupků.

V šetření jsem se zaměřil na skutečnost, zda městský úřad nepochybil při doručování, posuzování stěžovatelovy účasti v řízení a při jeho předvolávání k podání svědecké výpovědi.

A. Shrnutí závěrů

- (1) Městský úřad pochybil při doručování, když písemnosti ze dnů 28. 8. 2017 a 16. 10. 2017 určené stěžovateli nezaslal na zvolenou adresu P. O. Boxu (viz C.1).
- (2) Městský úřad nepochybil, když rozhodl o tom, že stěžovatel není účastníkem řízení (viz C.2), a chce stěžovatele vyslechnout jako svědka (viz C.3).
- (3) Městský úřad nepochybil, když stěžovatele poučil o následcích nesplnění povinností svědka (viz C.3).
- (4) Městský úřad pochybil, když nepožádal jiný správní orgán o provedení výslechu svědka (viz C.4).

B. Skutková zjištění

Vycházel jsem především z kopie spisové dokumentace a z vyjádření poskytnutého městským úřadem, oboje pořízené dle stavu věci ke dni 5. 3. 2018.²

Z doloženého materiálu jsem zjistil, že městský úřad stěžovatele předvolal za účelem provedení svědecké výpovědi k ústnímu jednání, které se mělo konat dne 9. 8. 2017.³ Stěžovatel se z tohoto ústního jednání z důvodu opakovaných hospitalizací omluvil

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

2 Sdělení městského úřadu ze dne 5. 3. 2018, č. j. OVV/8809/17-23.

3 Předvolání svědka k ústnímu jednání v přestupkové věci ze dne 27. 6. 2017, č. j. OVV/8809/17-5.



písemností, kterou zároveň informoval, že veškerou jemu určenou korespondenci bude přebírat jeho manželka disponující „průkazem zmocnění“, a to na adrese P. O. BOX xxx.⁴

Stěžovatel se stejným způsobem omluvil i z následného předvolání na den 4. 10. 2017,⁵ načež jej městský úřad vyzval k tomu, aby důvod své absence doložil originálem patřičného lékařského potvrzení.⁶ Stěžovatel výzvě vyhověl a dne 21. 9. 2017 zaslal městskému úřadu potvrzení nefrologické ambulance, že se dne 4. 10. 2017 podrobí ve Slezské nemocnici v Opavě nutnému a neodkladnému imunologickému vyšetření.⁷

Městský úřad přistoupil z uvedeného důvodu k dalšímu přesunutí data konání ústního jednání a stěžovatele předvolal k podání svědecké výpovědi na den 31. 10. 2017.⁸ Stěžovatel se z tohoto termínu omluvil se zdůvodněním, že v daný den a hodinu se podrobuje plánovaným rehabilitacím.⁹ K této omluvence přiložil rozhodnutí, kterým mu úřad práce přiznal průkaz osoby se zdravotním postižením označený symbolem „ZTP“,¹⁰ dále nález z diabetologického vyšetření¹¹ a rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti.¹²

Městský úřad stěžovatelovu omluvu neuznal, neboť ze žádného z doložených dokumentů neplynulo, že by se stěžovatel nemohl dostavit na ústní jednání dne 31. 10. 2017.¹³ Na výzvu městského úřadu obsahující poučení, jak se má omluva řádně dokládat, reagoval stěžovatelův advokát¹⁴ písemností, kterou sdělil, že nadále trvají objektivní příčiny (vážné zdravotní důvody), pro které se stěžovatel nemůže účastnit nařizovaných jednání; žádné další dokumenty nicméně advokát nedoložil, pouze okomentoval ty, které již předtím dodal sám stěžovatel a které městský úřad neuznal jako dostatečné pro omluvu z jednání.¹⁵

Jelikož městský úřad obdržel stěžovatelovu omluvu s dokumenty až dne 27. 10. 2017, přičemž na ni reagoval dne 31. 10. 2017 (tj. v den, kdy mělo proběhnout plánované ústní jednání), nezbylo mu než stanovit nový termín ústního jednání.¹⁶

4 Omluvenka z účasti na ústním jednání ze dne 8. 7. 2017, evidováno k č. j. OVV/31334.

5 Předvolání svědka k ústnímu jednání v přestupkové věci ze dne 9. 8. 2017, č. j. OVV/8809/17-7; omluvenka z účasti na ústním jednání ze dne 21. 8. 2017, evidováno k č. j. OVV/37885.

6 Sdělení a výzva k doložení lékařského potvrzení ze dne 28. 8. 2017, č. j. OVV/8809/17-8.

7 Omluvenka z účasti na ústním jednání, zaslání potvrzení ze dne 21. 9. 2017, evidováno k č. j. OVV/43425.

8 Předvolání svědka k ústnímu jednání k provedení důkazu svědeckou výpovědí ze dne 16. 10. 2017, č. j. OVV/8809/17-10.

9 Omluvenka z účasti na ústním jednání ze dne 25. 10. 2017, evidováno k č. j. OVV/49778.

10 Rozhodnutí Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ostravě, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 378131/17/OP.

11 Diab. kontrolní vyšetření ze dne 19. 9. 2017, Interní klinika, Fakultní nemocnice Ostrava.

12 Rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti ze dne 28. 3. 2017.

13 Sdělení a výzva k doložení náležité omluvy ze dne 31. 10. 2017.

14 Stěžovatel využil možnost advokátního zastoupení pouze pro tento jeden úkon v řízení, všude jinde komunikoval s městským úřadem sám.

15 Omluva z účasti na ústním jednání ze dne 13. 11. 2017, Mgr. B., advokát.

16 Předvolání svědka k ústnímu jednání k provedení důkazu svědeckou výpovědí ze dne 28. 11. 2017, č. j. OVV/8809/17-16.



Nově určeného dne 14. 12. 2017 již ústní jednání proběhlo, ovšem pouze za přítomnosti obviněného z přestupku – stěžovatel se i z tohoto jednání omluvil, přičemž městskému úřadu navrhl, aby jeho výslech provedl prostřednictvím Magistrátu města Opavy (dále „magistrát“), který je správním orgánem nejbližším stěžovateli.

Dne 19. 12. 2017 předložil stěžovatel městskému úřadu nález z diabetologického vyšetření provedeného stejného dne, dle kterého je stěžovatel zařazen do čekací listiny na transplantaci, přičemž je pro něj vhodný klidový režim s pobytem doma, vzhledem k riziku infekční nákazy při pobytu venku (každá infekce pro stěžovatele znamená aktuální nemožnost provedení transplantace a dočasné vyřazení z čekací listiny).¹⁷ Tímto nálezem se stěžovatel neomlouval z konkrétního ústního jednání (na takové nebyl v daném okamžiku předvolán), nýbrž obecně z těch ústních jednání, která městský úřad v budoucnu v záležitosti nařídí.¹⁸

Když městský úřad stěžovatele předvolal k ústnímu jednání na den 24. 2. 2018, omluvil se stěžovatel s odkazem na dříve doložené lékařské nálezy a dokumenty,¹⁹ přičemž požádal, aby městský úřad předal celou věc z důvodu vhodnosti magistrátu.²⁰ Městský úřad stěžovateli nevyhověl s odůvodněním, že o předání může požádat pouze účastník řízení, kdežto stěžovatel je pouze v pozici svědka.²¹ Stěžovatel však trval na tom, že je účastníkem řízení.²²

C. Právní hodnocení

C.1 Doručování stěžovateli

Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování, jíž může být i taková adresa, kterou osoba správnímu orgánu sdělila, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci.²³ Předvolání svědka či svědkyně, které se doručuje do vlastních rukou,²⁴ lze doručit i jiným způsobem podle správního řádu, požádal-li o to adresát nebo adresátka.

Stěžovatel již v prvním podání městskému úřadu požádal o doručování na P. O. Box xxx, a to nikoliv do vlastních rukou, ale aby korespondenci mohla přebírat zmocněná manželka. Tuto žádost v následujících písemnostech pravidelně opakoval, přičemž si stěžoval, že městský úřad preferovaný způsob doručování nerespektuje. Městský úřad uvedl, že

17 Diab. kontrolní vyšetření ze dne 19. 12. 2017, Interní klinika, Fakultní nemocnice Ostrava.

18 Omluvenka z účasti na ústních jednáních, zaslání lékařské zprávy (doložení náležité omluvy) ze dne 19. 12. 2017, evidováno k č. j. OVV/59738.

19 Omluvenka z účasti na ústních jednáních, zaslání lékařské zprávy (doložení náležité omluvy) ze dne 12. 2. 2018, evidováno k č. j. OVV/26370.

20 Žádost o vydání rozhodnutí (usnesení) o postoupení správního (přestupkového) řízení jinému správnímu orgánu ze dne 6. 2. 2018, evidováno k č. j. OVV/21619.

21 Sdělení k „žádosti o vydání rozhodnutí (usnesení) o postoupení správního (přestupkového) řízení jinému správnímu orgánu“ ze dne 15. 2. 2018, č. j. OVV/8809/17-21.

22 Sdělení ze dne 20. 2. 2018, evidováno k č. j. OVV/29843.

23 Ustanovení § 19 odst. 4 a § 20 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

24 Ustanovení § 19 odst. 5 a § 59 správního řádu.



písemnosti ze dnů 27. 6. 2017 a 9. 8. 2017 zaslal stěžovateli na adresu jeho trvalého pobytu a současně na adresu P. O. Boxu uvedenou stěžovatelem. Následující dvě korespondence ze dnů 28. 8. 2017 a 16. 10. 2017 zaslal městský úřad na adresu stěžovatelova trvalého pobytu, přičemž Česká pošta je přesměrovala na P. O. Box, kde si je sám stěžovatel převzal. Veškeré další písemnosti (ze dnů 31. 10. 2017, 28. 11. 2017, 6. 12. 2017, 24. 1. 2018 a 15. 2. 2018) již městský úřad směřoval pouze na P. O. Box.²⁵

Z kopie doložené dokumentace jsem zjistil, že sdělení městského úřadu je zcela v souladu s údaji z doručenek založených ve spisu. **Stěžovatelovo tvrzení o doručování na adresu, kterou neupřednostňuje, se tak potvrdilo pouze ve vztahu ke korespondenci ze dne 28. 8. 2017 a 16. 10. 2017.** Z vyjádření městského úřadu i z příslušných doručenek je nicméně patrné, že Česká pošta tyto dvě písemnosti doslala na zvolený P. O. Box, kde si je stěžovatel převzal osobně. Veškerou další korespondenci zasílal městský úřad bez dalšího na P. O. Box, stěžovatele tak ve výsledku svým postupem při doručování nijak nepoškodil.

C.2 Účastenství v řízení

Za účastníka a účastnici bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem nebo účastnicí, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem nebo účastnicí, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.²⁶

Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek. K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.²⁷

Stěžovatel opakovaně rozporoval postup městského úřadu, který se jej snažil předvolat k provedení důkazu svědeckou výpovědí. Stěžovatel má za to, že je účastníkem předmětného řízení a dostačuje, když s městským úřadem bude komunikovat písemně – není tedy povinen podat svědeckou výpověď, má toliko právo podat vysvětlení účastníka řízení.

Městský úřad vyjasnil stěžovatelovu pozici vydáním usnesení, kterým dle mého názoru správně deklaroval, že stěžovatel není účastníkem řízení.²⁸ V odůvodnění tohoto usnesení městský úřad pro úplnost dodal, že stěžovatel není ani osobou přímo postiženou spácháním přestupku.

Z provedeného šetření vyplývá, že stěžovatel se nedomáhal projednání přestupku proti občanskému soužití podáním návrhu a není navrhovatelem ve smyslu zákona

²⁵ Sdělení městského úřadu ze dne 5. 3. 2018, č. j. OVV/8809/17-23.

²⁶ Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, www.nssoud.cz.

²⁸ Usnesení ze dne 6. 12. 2017, č. j. OVV/8809/17-17.



o přestupcích.²⁹ Městský úřad zahájil přestupkové řízení z moci úřední dne 3. 7. 2017,³⁰ přičemž jednání obviněného projednává jako přestupek úmyslného narušení občanského soužití jiným hrubým jednáním.³¹ Stěžovatel není obviněným (tím je jednatel stěžovatelova zaměstnavatele) a není ani poškozeným – ze spisu totiž není patrné, že by stěžovatel v přestupkovém řízení (nebo ještě předtím u policejního orgánu) uplatnil nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.³²

C.3 Předvolání a poučení stěžovatele

Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.³³

Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek nebo svědkyně; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán svědka před výslechem poučí o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi.³⁴

Úřední osoby postupují v souladu se zásadou přesvědčivosti, když osobě poskytují přiměřené informace o jejích povinnostech vůči úřadu.³⁵ Tuto zásadu naplňují nejen tím, že osobu, kterou předvolávají jako svědka, poučí o následcích nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi ve správním řízení, ale také tím, že ji v předstihu informují o následcích nedostavení se na předvolání bez náležité omluvy.

Jak uvádím výše (sub C.2), stěžovatel není účastníkem předmětného řízení. Jelikož projednávanému přestupkovému jednání obviněného nebyl s výjimkou stěžovatele nikdo jiný přítomen, je zcela namístě, že se městský úřad snaží stěžovatele vyslechnout jako svědka – bez stěžovatelova vyslechnutí totiž nemá možnost splnit svou zákonnou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

29 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017.

30 Sdělení městského úřadu ze dne 5. 3. 2018, č. j. OVV/8809/17-23.

31 Řízení o tomto přestupku bylo možné zahájit návrhem pouze tehdy, pokud k jeho spáchání došlo mezi osobami blízkými. Aktuální právní úprava podmiňuje zahájení a vedení řízení o takovém přestupku souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku; opět by se však muselo jednat o přestupek spáchaný mezi osobami blízkými. Osobě přímo postižené spácháním přestupku navíc současný zákon o odpovědnosti za přestupky nepřiznává status účastníka řízení (na rozdíl od dřívější úpravy navrhovatele, který se podáním návrhu stal účastníkem řízení).

32 Stěžovatel v podání ze dne 7. 11. 2017, evidovaném k č. j. OVV/52244, uvedl, že v řízení je poškozeným, protože bylo dotčeno jeho právo na ochranu osobnosti. K tomu sděluji, že poškozený může v přestupkovém řízení uplatnit pouze nároky na vydání bezdůvodného obohacení a na náhradu *majetkové* újmy (srov. § 42 a 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Samotné porušení práva na ochranu osobnosti tak není důvodem, pro který by se mohla osoba zúčastnit přestupkového řízení jako poškozený.

33 Ustanovení § 3 správního řádu.

34 Ustanovení § 55 odst. 1 a 5 správního řádu.

35 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2018-07-11]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.



Městský úřad se – zcela v souladu s požadavky na přesnost a hodnověrnost svědecké výpovědi³⁶ – nemůže spokojit se stěžovatelským návrhem, aby podal své vyjádření písemně. Stěžovatel proto nemůže uspět s požadavkem, aby namísto jeho vyslechnutí provedl městský úřad jako důkaz záznam o podání vysvětlení před policejním orgánem³⁷ – nejedná se totiž o důkazní prostředek, nýbrž pouze o předběžnou informaci o věci.

Stěžovatel mi v podnětu sdělil, že poučení městským úřadem o následcích porušení povinností svědka považuje za výhrůžky a nezákonné zastrašování.³⁸ **Po seznámení s textem jednotlivých předvolání stěžovatele sděluji, že městský úřad stěžovatele poučuje tak, jak mu to ukládá zákon.** Naplňuje tím i zásadu přiměřenosti: stěžovatel v případě porušení některých svých povinností nebude postižen správním trestem, o jehož možnosti uložení by předem nebyl informován. Dodávám, že městský úřad má možnost správní úvahy, zda uloží pořádkovou pokutu tomu předvolanému, který se bez náležité omluvy nedostaví – ačkoliv stěžovatel v několika případech nesplnil výzvu, aby ozřejmil, proč se nemůže konkrétního dne dostavit k ústnímu jednání, městský úřad nevyužil své diskrece a pořádkovou pokutu neuložil.

C.4 Součinnost s jiným správním orgánem

Městský úřad má možnost požádat o provedení úkonu potřebného k projednání přestupku orgán policie nebo jiný správní orgán a ten je povinen tento úkon, je-li k němu příslušný, provést bez zbytečného odkladu.³⁹

Na dotaz, proč nepožádal ve věci stěžovatelova výsledku o součinnost jiný správní orgán, odpověděl městský úřad, že stěžovatel nijak nedoložil, že by mu doprava na magistrát a jednání na tomto místě měly přinášet výrazně nižší riziko než doprava a jednání na městském úřadě. Z písemností založených ve spisu vyplývá, že stěžovatel žádal svého zaměstnavatele (majícího sídlo a provoz v Hranicích) o přeřazení na jinou vhodnou práci⁴⁰ a že jeho pracovní neschopnost skončila ke dni 27. 10. 2017⁴¹ – z těchto skutečností městský úřad dovodil, že by stěžovatel měl být schopný účasti na ústním jednání v Hranicích.⁴²

Vzhledem k tomu, že správní orgány nedisponují odbornými lékařskými znalostmi, postupoval městský úřad dle mého názoru správně, když se nespokojil s obecně znějícími nálezy dokládanými stěžovatelem a vždy vyžadoval, ať stěžovatel prokáže konkrétní důvody, proč se toho kterého dne nemůže zúčastnit jednání. Pro zmíněný deficit

36 K požadavkům na přesnost a hodnověrnost svědecké výpovědi srov. komentář k ustanovení § 55 správního řádu uvedený v publikaci JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání, s. 298. In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016 [cit. 2018-07-11].

37 V podání ze dne 6. 12. 2017, evidovaném k č. j. OVV/57370, stěžovatel označil svá předvolání městským úřadem za zbytečná, neboť okolnosti případu jsou dle něj zcela patrné a průkazné z podkladů policejního orgánu.

38 Bod 4. podnětu – stížnosti veřejnému ochránci práv ze dne 26. 10. 2017, evidováno k č. j. KVOP-32593/2017.

39 Ustanovení § 75 zákona o odpovědnosti za přestupky.

40 Žádost o převedení na jinou práci ze dne 20. 10. 2017, doručeno zaměstnavateli dne 24. 10. 2017.

41 Rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti ze dne 27. 10. 2017, C 7259775.

42 Sdělení městského úřadu ze dne 5. 3. 2018, č. j. OVV/8809/17-23.



lékařských schopností se ale městský úřad neměl sám pouštět do posuzování, zda stěžovatele opravdu neohrozí na zdraví přesun na jednání v Hranicích.

V situaci, kdy neměl k dispozici lékařské svolení se stěžovatelovou cestou a účastí na jednání v Hranicích, **mohl využít zákonem stanovené možnosti a o provedení výsledku svědka či svědkyně požádat jiný správní orgán** – komentářová literatura k této úpravě sama uvádí jako příklad situace, kdy příslušný správní orgán dožádá jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, výsledku svědka či svědkyně, kteří se zdržují dlouhodobě mimo správní obvod příslušného správního orgánu a pro jeho či její zdravotní indispozici není možné jejich předvolání.⁴³ Městský úřad tak mohl postupovat tím spíš, že stěžovatel se uvedené možnosti nebránil, a své předvolání na magistrát ke svědeckému výsledku dokonce sám doporučoval.⁴⁴ Uvedené řešení by tedy bylo vůči stěžovateli vstřícné a zároveň pro řízení rychlé a hospodárné.

D. Informace o dalším postupu

Městský úřad pochybil, když nepožádal jiný správní orgán o provedení výsledku svědka.

Zprávu zasílám starostovi města Hranice a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 17. července 2018

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

43 Srov. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání, s. 645 a n. In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017 [cit. 2018-02-09].

44 Stěžovatel nejdříve navrhl, aby magistrát provedl pouze jeho výslech (viz omluvenka z účasti na ústním jednání, návrh provedení svědecké výpovědi ze dne 6. 12. 2017). Následně ve dnech 6. 2. 2018 a 12. 5. 2018 požádal o postoupení celé věci magistrátu – uvádím, že k postoupení záležitosti (na rozdíl od součinnosti spočívající v jediném úkonu) není důvod, řešený přestupek se měl stát v Hranicích, městský úřad je tedy věcně i místně příslušný k jeho projednání.