

Průběžná zpráva o šetření

podnětu Ing. Š. K.

A. Shrnutí podnětu

Dne 1. srpna 2011 se na mě obrátila podnětem Ing. Š. K. z obce X. Uplatnila v něm nejprve obecné námitky vůči postupu správního úřadu „MÚ Praha“ ve věci řízení o ochraně pokojného stavu dle ustanovení § 5 občanského zákoníku.¹ Řízení jsou iniciována jejím manželem, s nímž je v rozvodovém řízení. Stěžovatelka se dotazuje, jaká jsou její práva ve správním řízení a jak se může bránit ve věcech zamítnutí své žádosti o změnu příslušnosti správního orgánu nebo o výsledch v místě bydliště či žádosti o placení svých cestovních nákladů.

Na základě výzvy stěžovatelka svůj podnět dne 27. srpna 2011 doplnila a upřesnila. Z doplnění bylo především zjištěno, že kritizovaným správním úřadem je odbor vnitřních věcí Úřadu městské části Praha 6 (dále jen „ÚMČ“), jmenovitě Mgr. M. M., právnička oddělení přestupků a vnitřní správy ÚMČ. U tohoto úřadu bylo nejprve vedeno řízení o ochraně pokojného stavu pod sp. zn.: RZ 4/2011, v němž byla stěžovatelka v pozici svědkyně. Řízení bylo zahájeno žádostí jejího manžela Ing. T. K.: návrhem na obnovu předešlého (pokojného) stavu – užívání osobního automobilu Škoda Octavia Combi, RZ xxxxxx Ing. T. K. Do pokojného stavu měl zasáhnout otec stěžovatelky pan L. K. Řízení sp. zn.: RZ 4/2011 bylo ukončeno dne 6. 6. 2011 rozhodnutím, kterým byla žádost o ochranu zamítnuta z důvodu nedostatku pasivní legitimace L. K. být účastníkem tohoto řízení. Nyní je vedeno druhé řízení se stejným předmětem pod sp. zn.: RZ 6/2011, v němž je účastníkem řízení (rušitelem téhož pokojného stavu) zase stěžovatelka. V průběhu tohoto řízení, dne 30. 7. 2011, podala stěžovatelka žádost Mgr. M. M. (resp. ÚMČ) o změnu příslušnosti orgánu z Prahy 6 na MěÚ Sokolov, a to z důvodu jejího trvalého pobytu na území Sokolovska a její finanční situace, která jí nedovoluje cestování do Prahy. Žádosti nebylo vyhověno. Kopie žádosti stěžovatelky o změnu příslušnosti byla nečitelná. Podle stěžovatelky je právnička oddělení přestupků a vnitřní správy Mgr. M. M. v řízeních silně zaujatá proti ní a upřednostňuje zájem druhého účastníka řízení Ing. T. K.

Z korespondence mezi stěžovatelkou a ÚMČ, resp. Mgr. M. M. bylo možno identifikovat některé možné právní problémy a otázky, týkající se poučení stěžovatelky o jejím nároku na náhradu nákladů svědkyně a účastnice řízení, využití institutu dovolání k získání svědecké výpovědi stěžovatelky a zejména pak vyhodnocení charakteru správního řízení na ochranu pokojného stavu dle ustanovení § 5 občanského zákoníku a s tím souvisejícího vyhodnocení požadavku na změnu příslušnosti správního orgánu ze strany ÚMČ.

¹ zákon č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Za této situace jsem rozhodl zahájit na základě podnětu šetření dle ustanovení § 9 a ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Na moji výzvu mi předložil ÚMČ kopie předmětných spisů sp. zn.: RZ 4/2011 a RZ 6/2011. K nim byl přiložen ještě spis sp. zn.: RZ 7/2011, k němuž však podnět Ing. Š. K. nesměřoval, a tudíž jsem se jím v šetření nezabýval.

Pokud jde o stížnost Ing. Š. K. ze dne 8. 9. 2011, a odpověď na tuto stížnost vedoucí oboru vnitřních věcí ÚMČ JUDr. O. K., ze dne 15. 9. 2011 (v kopiích přiloženo k materiálům z ÚMČ), jejich obsah se překrývá s již uplatněnými námitkami stěžovatelky a opakovaně prezentovanými postoji ÚMČ ve skutkových a právních otázkách.

B. Skutková zjištění

Pro posouzení oprávněnosti námitky stěžovatelky, že Mgr. M. M. je proti ní v řízeních osobně zaujatá, volil jsem často doslovnou citaci vzájemné korespondence. Pro lepší přehlednost jsem rovněž rozdělil skutková zjištění a následně i právní hodnocení (viz část. „C“ této zprávy) do dvou částí dle správních řízení, resp. dvou spisů sp. zn.: RZ 4/2011 a sp. zn.: RZ 6/2011.

1. Řízení pod sp. zn.: RZ 4/2011, v němž byla stěžovatelka svědkem

Rekapituluji, že námitky stěžovatelky a nejasnosti v úředním postupu správních orgánů se zde týkaly především jejího předvolání jako svědka, místo využití dožádání jiného věcně příslušného správního orgánu dle ustanovení § 13 odst. 1 správního řádu a uplatnění nároku na úhradu nákladů spojených se splněním její svědecké povinnosti, dále splnění poučovací povinnosti úřadu ve věci rozsahu a lhůt pro uplatnění tohoto nároku.

Poprvé se jméno stěžovatelky objevuje v Protokolu z ústního jednání ze dne 2. 5. 2011 (a na přiloženém grafu – Š. K.), v němž je zachycena výpověď navrhovatele správního řízení Ing. T. K. Ten zde mj. uvádí, že jeho manželka Š. K. užívá vozidlo s novou RZ a s vyměněnými zámky a že byl informován správním orgánem, že ji bude nucen předvolat ke svědecké výpovědi.

Na protokol ze dne 2. 5. 2011 reagovala stěžovatelka téhož dne (2. 5. 2011) e-mailovým dopisem Mgr. M. M., označeným jako „RZ 4/2011 – protokol z jednání dne 2. 5. 2011 – vyjádření k protokolu do 6. 5. 2011“. S obsahem protokolu zřejmě seznámil stěžovatelku její otec L. K., kterému byl jako účastníku řízení zaslán protokol e-mailem. Dopis stěžovatelky obsahuje text: *„Já mám v péči holčičku a sice chápu, že mi chce manžel zkomplikovat život, ale opravdu s ní do Prahy k výslechu kvůli manželovu pobavení nepojedu, není to v jejím zájmu absolvovat tak dlouhou cestu. Rozhodně se tedy odmítám výslechu zúčastnit. Můj trvalý pobyt je na území Karlovarského kraje, otcův také, nechápu tedy, proč dochází k šetření v Praze? Je možné požádat o změnu příslušnosti?“*

Dne 3. 5. 2011 bylo ÚMČ vypraveno písemné předvolání stěžovatelky jako svědka na den 23. 5. 2011 na Úřad městské části Praha 6 k podání svědecké výpovědi ve věci podaného návrhu na obnovu předešlého stavu. Poučení

v předvolání se vztahuje k ustanovení § 55 správního řádu („důkaz svědeckou výpovědí“), k ustanovení § 21 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona (přestupek podáním nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi ve správním řízení) a k ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu (uložení pokuty v případě neomluvené absence při svědecké výpovědi). Chybí poučení o náhradě nákladů svědka. Je zde uveden text: „*Jestliže se nemůžete z důležitého důvodu účastnit výše uvedeného jednání, sdělte bezodkladně a písemně tuto skutečnost na adresu uvedenou v záhlaví tohoto předvolání k naší značce RZ 4/2011.*“

Dne 9. 5. 2011 napsala Mgr. M. M. stěžovatelce elektronický dopis, ze kterého cituji: „... s odkazem na naši telefonickou debatu z minulého týdne již nepožaduji Vaši osobní účast (jako svědkyně) na jednání dne 23. 5. 2011, ale bude dostačující, pokud mi zodpovíte následující otázky.“ Následují čtyři otázky stěžovatelce. Text pokračuje: „*Žádám Vás o zaslání odpovědí na výše uvedené otázky (s Vaším úředně ověřeným podpisem) poštou na adresu úřadu – městská část Praha 6, Mgr. M., Čs. armády 23, 160 52 Praha 6, a to do 13. 5. 2011 včetně. Vaše výpovědi musím mít k dispozici na jednání dne 23. 5. 2011 (s Ing. T. K.). Zároveň připomínám, aby Vaše odpovědi byly datovány. ... Věřím, že tato forma bude pro Vás přijatelnější než výslech u správního orgánu v Sokolově. S přátelským pozdravem.*“

Odpověď stěžovatelky na položené otázky je ze dne 10. 5. 2011 a je uvedena textem: „*Vážená paní M., odpovědi naleznete níže. Zároveň Vás žádám o proplacení nákladů spojených s mojí svědeckou výpovědí, tj. náklady na poštovné ve výši 26,- Kč, náklady na úředně ověřený podpis ve výši 30,- Kč, stvrzenka přiložena č. A 3512345. Prosím zašlete na účet číslo xxxxxxxx. V případě potřeby jsem Vám plně k dispozici. S přáním krásného dne. Š. K.*“

Dne 16. 5. 2011 odepsala Mgr. M. stěžovatelce následující: „*Vážená paní Ing. K., ve věci Vaší žádosti o proplacení nákladů na Vaši svědeckou výpověď ve výši 56,- Kč za poštovné a úředně ověřený podpis Vám musím sdělit, že tyto náklady Vám náš úřad nemůže nahradit, a to z toho důvodu, že to právní předpisy neumožňují. Dle vyhlášky č. 520/2005 Sb., lze proplatit jiným osobám (tj. svědkům) pouze náhradu ušlého výdělků, cestovní výdaje, jízdné, stravné a výdaje za ubytování. Snažila jsem se možnosti úhrady nad rámec právních předpisů diskutovat s vedoucí odboru, ovšem neúspěšně. S přátelským pozdravem.*“

2. Řízení pod sp. zn.: RZ 6/2011, v němž je stěžovatelka účastníkem řízení

Rekapituluji, že námitky stěžovatelky a nejasnosti v postupu správních orgánů se zde týkaly nevyhovění její žádosti o změnu příslušnosti správního orgánu, uznání jejího nároku na úhradu nákladů účastníka řízení, dále formy doručení předvolání k jednání na den 23. srpna 2011, a průkaznosti tohoto předvolání ve smyslu ustanovení § 59 správního řádu.

Dnem 14. 7. 2011 je datováno „klasické“ písemné předvolání stěžovatelky jako účastníka řízení sp. zn.: RZ 6/2011 na den 17. 8. 2011 (na 15:00 hod.) na Úřad městské části Praha 6 ve věci návrhu na obnovu předešlého stavu – užívání osobního automobilu Škoda Octavia Combi, RZ XXXX Ing. T. K. Poučení je o ustanovení § 36 správního řádu (právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, navrhnout důkazy, podávat návrhy na opravné prostředky a vyjadřovat svá stanoviska), o

ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu (možnost zastoupení zmocněncem) a o ustanovení § 60 a § 62 odst. 1 správního řádu (předvedení, uložení pořádkové pokuty).

Dne 27. 7. 2011 píše stěžovatelka Mgr. M. M. e-mailem (mj.): „Zároveň jsem dnes obdržela další předvolání účastníka řízení ve věci RZ 6/2011. Chtěla jsem se zeptat, zda jako účastník řízení mám nárok na náhradu cestovného? Jsem předvolána na Prahu 6 dne 17. 8. 2011, mám nárok na proplacení nákladů prostředky hromadné dopravy nebo mohu použít osobní automobil a dojde k proplacení podle náhrad dle platné legislativy? Celodenně pečuji také o roční dceru, budu ji tedy muset vzít sebou, mohu žádat o proplacení také jejího jízdného – pokud samozřejmě dojde k využití prostředků MHD. Mám nárok také na proplacení prostředků za ubytování? Dcera chodí spát v 19:00 hod., budeme tedy muset v Praze přespát, jelikož se do této doby nestihneme vrátit do místa bydliště. Prosím o Vaše stanovisko, kdy mohu náklady uplatnit a jakou formou.“

K tomu dne 29. 7. 2011 sděluje Mgr. M. M. stěžovatelce e-mailem: „Reaguji na Váš dotaz a sděluji Vám, že dle ustanovení § 79 odst. 3 správního řádu, nese účastník řízení své náklady, což znamená, že účastník řízení nemá žádný nárok na náhradu nákladů řízení. Svědci – nikoli účastníci řízení – mají právo na náhradu nákladů v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 520/2005 Sb., pokud svůj nárok uplatní u správního orgánu do 8 dnů poté, co náklady vznikly, jinak nárok zaniká. Ve věci předvolání na den 17. 8. 2011 Vám bohužel musím sdělit, že jste v pozici účastníka řízení, když Vás Ing. T. K. označil za osobu, která porušila pokojný stav spočívající v užívání vozu Škoda Octavia, RZ XXXX. Proto nemáte nárok na náhradu nákladů řízení, jako účastník řízení své náklady nesete sama. Dle sdělení Ing. T. K. do Prahy jezdíte kvůli společně vlastněnému bytu, věřím tedy, že se můžete dostavit i na ústní jednání dne 17. 8. 2011.“

Dne 30. 7. 2011 požádala stěžovatelka dopisem o změnu příslušnosti orgánu z Prahy 6 na MěÚ Sokolov (doručeno ÚMČ dne 3. 8. 2011). Důvodem je trvalý pobyt na území Sokolovska a tíživá sociální situace. Nebude-li změna příslušnosti možná, žádá o výslech v místě svého bydliště, a to i do budoucna. Pokud ani tomu nelze vyhovět, žádá o přesunutí termínu jednání na 1. 9. 2011, kdy má na tento den na 10:00 hod nařazeno soudní jednání v Praze. Prosí o stanovení času v době od 13:00 do 15:00 hod., s ohledem na to, aby se stihla vrátit do místa bydliště. Současně opakuje dotazy ohledně nároku účastníka řízení na náhradu nákladů, obdobné jako v e-mailu ze dne 27. 7. 2011.

Na výše uvedenou žádost reagovala Mgr. M. M. dne 16. 8. 2011 elektronickým dopisem takto: „... od 1. 8. do 15. 8. 2011 jsem byla mimo zaměstnání, proto na Vaši žádost o změnu příslušnosti reaguji až nyní. Bohužel nemohu vyhovět Vaší žádosti o změnu příslušnosti ve věci RZ 6/2011. Místní příslušnost Úřadu městské části Praha 6 je dána ze zákona a je určena místem, kde došlo k „narušení pokojného stavu“, tj. k odtahu osobního vozu Škoda Octavia, RZ XXXX (nyní YYYY). Areál Letiště Praha spadá do správního celku městské části Praha 6, proto tuto kauzu řeší náš úřad.“ Jinde: „Vaši žádost o změnu příslušnosti akceptuji jako omluvu z jednání nařízeného na 17. 8. 2011. Ing. T. K. se taktéž z tohoto jednání omluvil, náhradní termín mu byl určen na 23. 8. 2011 v 9:00 hod. V týdnu od 29. 8. do 2. 9. 2011 bohužel nebudu v zaměstnání, jinak bych Vám samozřejmě vyšla vstříc a

vyslechla Vás dne 1. 9. Bylo by ideální, pokud byste byla přítomna výpovědi Ing. T. K. dne 23. 8. 2011 a mohla na něj bezprostředně reagovat. Pokud se Vám termín 23. 8. 2011 v 9:00 hod. nehodí, stanovuji Vám jako náhradní termín dne 7. 9. 2011 ve 13:00 hod.“ Jinde: „Pokud byste se z jakéhokoli důvodu nemohla dostavit dne 7. 9. 2011, kontaktujete mě a domluvíme spolu termín, který by nám oběma vyhovoval.“

Stěžovatelka na to dne 21. 8. 2011 elektronickou poštou odepsala: „Dobrý den, děkuji za odezvu. Prosím napište mi také písemné stanovisko k mému dopisu, který jsem Vám odeslala doporučeně ze dne 30. 6. 2011 – především zda mé žádosti o výslech v místě bydliště nemůže být vyhověno, prosím o zodpovězení otázek ohledně nákladů atd. Bohužel mám velice omezený přístup na Internet, prosím tedy poštou na níže uvedenou adresu. Velice ráda bych se účastnila výpovědi manžela dne 23.08. Bohužel Váš e-mail jsem si přečetla až dnes, bude pro mě tedy velice obtížné zajistit vše potřebné a navíc čas Vámi určený, tj. v 9:00 hod. ráno je pro mě prakticky nemožný. Pokusím se zajistit a výslechu se účastnit, ale bohužel to nevidím příliš reálně. Není nějaká předepsaná lhůta, kdy musí být účastníci řízení obesláni – především mám na mysli, zda nemusí být obesláni s dostatečným časovým předstihem. Děkuji za Vaše stanovisko a především reakci na můj dopis. Ráda bych celou situaci nechala posoudit, proto je pro mě Vaše vyjádření nepostradatelné.“

Dne 23. 8. 2011 odpověděla Mgr. M. M. elektronicky stěžovatelce takto: „... na Váš dopis (...) jsem již reagovala prostřednictvím e-mailu dne 16. 8. 2011, na dotaz ohledně proplacení nákladů na cestu do Prahy k ústnímu jednání jsme Vám písemně formou e-mailu odpověděla již dne 29. 7. 2011. Ještě jednou a naposledy Vám tedy sdělují, že jako účastník řízení nemáte právo na úhradu nákladů – viz § 79 odst. 3 správního řádu.

Ve věci změny místní příslušnosti sdělují, že místní příslušnost je dána zákonem a nelze ji měnit pouze na návrh jednoho z účastníků řízení. Dožádání, čili výslech u správního orgánu, který ve věci samotné nerozhoduje (tj. u MÚ v Sokolově) je možný u svědků události, nikoli u účastníků řízení. Ve Vašem konkrétním případě, kdy jste označena za „rušitele“ pokojného stavu a hlavní postavou v řízení, nepřipadá dožádání MÚ v Sokolově a Váš výslech tam v úvahu.

K jednání jsem Vás řádně a s velkým předstihem předvolala na den 17. 8. 2011 v 15:00 hod. Vy jste na jednání dne 17. 8. 2011 bohužel nedorazila a ani jste se z jednání řádně neomluvila. Jednání ne dne 23. 8. 2011 bylo stanoveno Vašemu manželovi jako náhradní termín poté, co se (na rozdíl od Vás) po obdržení předvolání omluvil z jednání předvolaného na den 17. 8. 2011.

Prosím, považujte toto mé vyjádření k Vaším otázkám za konečné. Jako náhradní termín jednání Vám určuji den 7. 9. 2011 v 13:00 hod., a očekávám, že se k jednání ve vlastním zájmu dostavíte.“

Dne 27. 8. 2011 se stěžovatelka z jednání dne 7. 9. 2011 e-mailovým přípisem omluvila, jelikož se jí nepodařilo zajistit hlídání pro nezletilou dceru ani finanční prostředky na cestu do Prahy.

Dne 8. 9. 2011 zaslalo oddělení přestupků a vnitřní správy odboru vnitřních věcí Úřadu městské části Praha 6 stěžovatelce „klasický“ přípis „Seznámení s podklady pro rozhodnutí“, ve kterém ji informuje o možnosti seznámení se s podklady pro rozhodnutí, a to dne 30. 9. 2011 ve 12:00 hod. v tomto úřadě.

Pokud jde o námitku stěžovatelky ohledně rozporného hodnocení její absence na jednání dne 17. 8. 2011 ze strany ÚMČ, konstatuji následující. Je skutečností, že v e-mailovém přípisu Mgr. M. M. ze dne 23. 8. 2011 (na dotazy stěžovatelky ze dne 21. 8. 2011) je obsaženo její rozporné stanovisko („Vy jste na jednání dne 17. 8. 2011 bohužel nedorazila a ani jste se z jednání řádně neomluvila“) s jejím vlastním vyjádřením stěžovatelce ze dne 16. 8. 2011 („Vaši žádost o změnu příslušnosti akceptuji jako omluvu z jednání nařízeného na 17. 8. 2011.“). Tento rozpor zůstal však pouze ve verbální rovině, bez právních důsledků, jelikož správní orgán nijak za tzv. „neomluvenou neúčast“ stěžovatelku nesankcionoval ve smyslu ustanovení § 62 správního řádu. Nepovažuji proto tento rozpor ve vyjádřeních za důkaz zaujetí Mgr. M. M. vůči stěžovatelce, ani za důvod dalšího právního rozboru a hodnocení.

C. Právní hodnocení

Ad 1. Řízení pod sp. zn.: 4/2011

Podle ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Podle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

Podle ustanovení § 13 odst. 1 správního řádu příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán (dále jen „dožádaný správní orgán“) o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, anebo který by nemohl provést vůbec. Toto usnesení se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu a nelze se proti němu odvolat.

Podle ustanovení § 79 odst. 4 správního řádu prováděcí právní předpis stanoví rozsah, v němž správní orgán hradí hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, zejména v souvislosti s výkonem funkce opatrovníka a s opatřováním podkladů pro vydání rozhodnutí. Nárok na náhradu musí být u správního orgánu uplatněn do 8 dnů poté, co náklady vznikly, jinak zaniká.

Podle vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, je rozsah hotových výdajů a ušlého výdělku druhově omezen na náhradu ušlého výdělku, cestovní výdaje, náhradu jízdného a stravné.

Srovnáním výše uvedených právních norem se zjištěným skutkovým stavem konstatuji, že ve smyslu námitek stěžovatelky se ÚMČ nedopustil žádného závažného pochybení. V předvolání svědka (vypraveno 3. 5. 2011) chybělo sice poučení o možnosti úhrady nákladů svědka, ze vzájemné korespondence však vyplývá, že správní orgán dbal, aby stěžovatelku jako svědkyni nezatěžoval zbytečnými náklady, ani časově. Viz text v přípisu ÚMČ ze dne 9. 5. 2011: „... věřím že tato forma bude pro Vás přijatelnější než výslech u správního orgánu v Sokolově.“ ÚMČ tedy netrval na její přítomnosti v Praze, nevyužil však ani možnosti obrátit se na MěÚ Sokolov dožadáním, ale víceméně se dohodl se stěžovatelkou (i telefonicky) na formě písemně zaslaných otázek a písemných odpovědí. Nakonec se ukázalo, že stěžovatelce vznikly náklady (poštovné, ověření podpisu), které by nevznikly při dožadání a které ovšem dle vyhlášky č. 520/2005 Sb. ÚMČ nemůže stěžovatelce uhradit – v tom, se ÚMČ nemýlí. Uvedené pochybení však nepovažuji za natolik závažné, aby bylo nutno vyvozovat z něj další závěry.

Ad 2. Řízení pod sp. zn.: RZ 6/2011

Podle ustanovení § 141 odst. 1 správního řádu ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

Podle ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.

Ustanovení § 11 odst. 1 správního řádu:

„ Místní příslušnost:

(1) Místní příslušnost správního orgánu je určena

- a) v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení (§ 27) místem činnosti,*
- b) v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází,*
- c) v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání,*
- d) v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince (dále jen „místo trvalého pobytu“); nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky,*
- e) v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky; u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice; po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky.*

Podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Podle ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon² a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.

Otázka nároku účastníka řízení dle ustanovení § 5 obč. zák. na úhradu nákladů řízení

Tato otázka souvisí s vyhodnocením charakteru řízení o ochranu pokojného stavu, zda jde o standardní správní řízení, nebo zda jde o řízení tzv. sporné, s jinými důsledky pro hodnocení nároků účastníků na úhradu nákladů řízení, ale také na určení místní příslušnosti správního orgánu, jak bude popsáno níže.

Žádný právní předpis neurčuje, která správní řízení jsou řízeními spornými. Charakter řízení dle ustanovení § 5 občanského zákoníku nelze však posuzovat jinak, než že jde o řízení sporné. Zejména proto, že v něm jde nepochybně o řešení sporu vyplývajícího z občanskoprávního vztahu, které, byť je předběžné a nelze v něm rozhodovat o právu, staví jeho účastníky do antagonistické, tedy sporné pozice. Účastníci takového řízení (rušený a rušitel) jsou v obdobné pozici jako navrhovatel a odpůrce v soudním řízení, z nichž každý má protichůdný zájem na jeho výsledku. Kdyby nešlo o spornou věc, řízení na ochranu pokojného stavu by ani neprobíhalo, protože „rušený“ by byl v souladu s „rušitelem“, a neměl by důvodu žádat o ochranu.

Také žadatel o poskytnutí ochrany pokojného stavu, (resp. návrh na obnovu předešlého stavu) Ing. T. K. to takto vnímá, když sám sebe v návrhu označuje za navrhovatele a Ing. Š. K. za odpůrkyni. Předpokládá tedy, že odpůrkyně mu bude – pro antagonismus jejich zájmů ohledně užívání vozidla Škoda Octavia Combi – odporovat. Tento spor o obnovu předešlého stavu má pak být správním orgánem ukončen buď rozhodnutím o povinnosti odpůrkyně předešlý stav obnovit (jak to učiní, není-li vlastníkem automobilu, ponechám na představitosti správního orgánu), což by pro ni bylo zajisté velmi nevyhovující, nebo bude návrh zamítnut a situace zcela nevyhovující naopak navrhovateli zůstane nezměněna.

Přístup k otázce spornosti, či nespornosti řízení o ochraně pokojného stavu dle ustanovení § 5 občanského zákoníku je u odborné právnické veřejnosti rozdílný. Viz například komentář ke správnímu řádu (§ 141) vydavatel C. H. Beck, 3. vydání, rok 2011, autoři Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková a David Bohadlo, kteří se přiklánějí ke „spornosti“ tohoto řízení, zatímco v Právních rozhledech č. 21/2007 ve svém příspěvku na str. 785 – 789 přiklání autor JUDr. Josef Vedral, Ph.D., k opačnému názoru. Moje výše uvedená úvaha ohledně spornosti pozice účastníků řízení (nikoli tedy spornosti předmětu řízení, který skutečně nemůže správní orgán

² Pětidenní lhůtu stanovuje ustanovení § 59 správního řádu pro předvolání osob, jejichž účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nezbytná. To ovšem není případ přítomnosti účastníka řízení na ústním jednání.

vyřešit) a rovněž ovšem absence typických znaků nesporného řízení ve smyslu občanského soudního řízení (zásada oficiality, zásady vyhledávací, zásada materiální pravdy naproti zásadě dispozitivní, zásadě projednací a zásadě formální pravdy) mě utvrzuje ve správnosti závěru ohledně spornosti tohoto řízení.

Je-li tedy řízení o ochraně pokojného stavu dle ustanovení § 5 občanského zákoníku řízením sporným, byla poučení stěžovatelky ze strany ÚMČ nesprávná a jeho odkazy na ustanovení § 79 správního řádu (náklady řízení) právně chybné. Jeho eventuální rozhodnutí o nepřiznání stěžovatelce nároku na náhradu jejích nákladů jako účastnice řízení, bude-li ve sporu úspěšná, bude proto nezákonné.

Otázka místní příslušnosti

Místní příslušnost správního orgánu je určována ustanovením § 11 správního řádu. Z dopisu Mgr. M. M. ze dne 16. 8. 2011, v němž uvádí mj.: *„Místní příslušnost Úřadu městské části Praha 6 je dána ze zákona a je určena místem, kde došlo k „narušení pokojného stavu“, tj. k odtažení osobního vozu Škoda Octavia, RZ XXXX (nyní YYYY). Areál Letiště Praha spadá do správního celku městské části Praha 6, proto tuto kauzu řeší náš úřad.“* Usuzuji, že správní úřad určil místní příslušnost dle ustanovení § 11 odst. 1 pod písm. a), tedy dle místa činnosti účastníka řízení, aniž by výslovně určil kterého. Pouze z kontextu věci však vyplývá, že jde o místo činnosti rušitelky pokojného stavu. Přes tuto výhradu však bylo možno takto místní příslušnost stanovit, lze-li za „místo činnosti účastníka řízení“ považovat to místo, kde došlo dle správního orgánu ke zřejmému zásahu do pokojného stavu ve fyzickém slova smyslu. Tedy místo, kde došlo k odtažení vozidla, což znamenalo faktický zásah do (tvrzeného) užívacího práva žadatele o ochranu (tohoto) pokojného stavu. Pro tuto volbu místní příslušnosti hovoří i systematické zařazení možnosti určit místní příslušnost podle místa činnosti účastníka řízení jako první možnosti, kterou příslušná právní norma (§ 11 správního řádu) nabízí, a jejíž uplatnění by tedy mělo být preferováno.

Ze zbývajících možností, které skýtá ustanovení § 11 pro případ, že by nebyla místní příslušnost stanovena dle předchozího odstavce, nabízí se již jen možnost pod písmenem d) odst. 1, tedy určení místní příslušnosti dle místa trvalého pobytu (resp. pobytu) účastníka řízení. Tento postup by však přinesl nemalé výkladové obtíže, spojené s faktem, že ani jeden z účastníků řízení nemá místo trvalého pobytu na Praze 6. Ing. T. K. má (soudím) místo trvalého pobytu v Praze 5 (řízení vede ÚMČ Praha 6) a jeho odpůrkyně Ing. Š. K. má (soudím) místo trvalého pobytu v Březové u Sokolova. Správní řád tuto situaci neřeší, a proto by patrně bylo třeba si vypomoci při stanovení místní příslušnosti analogií s OSŘ.

Ostatní otázky

Přípisem ze dne 8. 9. 2011 označeným „Seznámení s podklady pro rozhodnutí“ dal ÚMČ stěžovatelce jedinou možnost k realizaci tohoto svého oprávnění v termínu a místě: dne 30. 9. 2011, v 12:00 hod. v tomto úřadě. Je zarážející, že stěžovatelce byla dána pouze jediná možnost k tomuto důležitému úkonu, nikoli například lhůta, či alespoň více termínů na výběr, jak je v praxi správních orgánů obvyklé. Je-li správnímu orgánu dána povinnost umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, je při posuzování této

možnosti třeba přihlídnout také k osobním poměrům účastníka. Zejména tam, kde byly správnímu orgánu z dosavadního i předešlého průběhu řízení již známy komplikace spojené s velkou vzdáleností bydliště stěžovatelky od sídla ÚMČ a její péče o malé dítě. Tento postup ÚMČ již mohla stěžovatelka oprávněně subjektivně vnímat jako nepřízeň ze strany správního orgánu či ze strany konkrétní úřední osoby. Patrně již také tento úřední postup hraničí s faktickým neumožněním účastnici řízení seznámit se s podklady rozhodnutí, tedy s nezákonností postupu ÚMČ jako prvoinstančního správního orgánu.

Nyní k otázce formy a průkaznosti a lhůtám oznámení úkonu. Pokud jde o formu, správní řád v zásadě nevylučuje využívání elektronické formy korespondence.³ Použití elektronické pošty bez elektronického podpisu je však problematické v případě sporu o průkaznost, což by mělo správní úřady vést k obezřetnosti. V případě předvolání a doručování rozhodnutí je pak nepřijatelné. V konkrétním případě správního řízení sp. zn.: RZ 6/2011, ale i předchozího (sp. zn.: RZ 4/2011) je ovšem třeba při hodnocení námitek stěžovatelky přihlídnout k tomu, že sama stěžovatelka tuto formu neodmítala, dokonce ji preferovala, když sama na první písemnou výzvu ÚMČ ze dne 14. 7. 2011 jako první odpověděla elektronickou formou. Bylo by tedy nyní nespravedlivé vytýkat ÚMČ, že v této „populární“ korespondenci pokračoval.

³ § 19 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád:
„Společné ustanovení o doručování

(1) Písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postavenému správnímu orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.

(2) Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplynula povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.

(3) Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.

(4) Do vlastních rukou adresáta se doručují písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba.

(5) Do vlastních rukou se doručuje i písemnost, u níž hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Jestliže je písemnost doručena jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem, písemnost se považuje za doručenu jen v případě, že adresát písemnosti její převzetí od příjemce uzná nebo že z jeho postupu v řízení zjevné, že mu bylo doručeno.

(6) Je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo. Nelze-li doručení prokázat, je nutno doručit opakovaně. Písemného dokladu o doručení nebo dodání však není zapotřebí, je-li z postupu účastníka řízení v řízení zjevné, že mu bylo doručeno.

(7) Doručovatelé jsou oprávněni zjišťovat totožnost adresáta a osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít. Tyto osoby jsou povinny na výzvu doručovatele předložit průkaz totožnosti (§ 36 odst. 4). Provádí-li doručovatel úkony podle tohoto zákona, má postavení úřední osoby a povinnosti nositele poštovního tajemství podle zvláštního zákona.

(8) Písemnosti uvedené v odstavci 4 se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou opatřenou jeho zaručeným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odstavec 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

(9) Pokud nebylo možno doručit písemnost doručovanou na elektronickou adresu adresáta podle odstavce 3 nebo 8, protože se datová zpráva vrátila jako nedoručitelná, učiní správní orgán neprodleně další pokus o její doručení; bude-li další pokus o doručení neúspěšný, doručí písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

Pokud jde o lhůtu k provedení úkonu účastníka, ta musí být přiměřená (rozumná) a nediskriminující některého z účastníků řízení. Určení lhůty souvisí totiž s faktickou možností účastníka řízení hájit ve správním řízení svoje práva. Na základě doložené korespondence stěžovatelky s ÚMČ však nelze dospět k závěru, že by byla stěžovatelka na tomto svém oprávnění úmyslně zkracována. Zajisté, nastala nenadálá situace, kdy se stěžovatelka k jedné z e-mailových zpráv (ze dne 16. 8. 2011, že další jednání ve věci je plánováno na den 23. 8. 2011) dostala pozdě. To však nemohl ÚMČ vzhledem k dosavadnímu bezproblémovému průběhu elektronické korespondence přepokládat. Navíc ÚMČ nabídl stěžovatelce vedle termínu 23. 8. 2011 další náhradní termín (7. 9. 2011) a ještě navíc s nadstandardní možností sjednat telefonicky ještě případně i jiný vyhovující termín. V této části podnětu jsou tedy námitky stěžovatelky neodůvodněné.

D. Závěr

Shrnuji, že šetřením podnětu Ing. Š. K. byla zjištěna pochybení oddělení přestupků a vnitřní správy odboru vnitřních věcí Úřadu městské části Praha 6, jak jsou popsána výše. Některé námitky stěžovatelky, například k nevyužití dožádání, k elektronické formě korespondence či k vadnému poučení o náhradě nákladů svědka v řízení sp. zn.: RZ 4/2011, jsem shledal neodůvodněnými.

Pokud pak jde o vyhodnocení řízení o ochraně pokojného stavu ze strany ÚMČ jako řízení „standardního“ či nesporného, nikoli sporného a s tím související jeho hodnocení nároků stěžovatelky na náhradu nákladů řízení, mám pro postup ÚMČ jistou omluvu, pokud se řídil metodickými výklady Ministerstva vnitra.⁴ Je však třeba uvážit, že časové a finanční zatížení účastníků řízení o ochraně pokojného stavu se ničím neliší od stejného zatížení účastníků „skutečných“ soudních sporů. Proč by tedy měli být, z důvodu především ekonomického omezení možnosti hájení svých práv, vystavováni mnohdy vážným (byť třeba jen dočasným) zásahům do svých občanskoprávních vztahů.

Odhlédnu-li od těchto právních pochybení, musím však konstatovat, že z celé korespondence (až na výjimku „seznámení s podklady pro rozhodnutí“ ze dne 8. 9. 2011) není možno jednoznačně dovodit, že by Mgr. M. jednala zaujatě proti stěžovatelce a stranila v řízeních Ing. T. K.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁴ Závěr č. 49 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006.