



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci odložení oznámení přestupku

Na základě podnětu paní A., adresou xxx (dále „stěžovatelka“), jsem šetřil postup Magistrátu města Přerova (dále „magistrát“), Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále „krajský úřad“) a Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) v záležitosti vyřizování přestupkového oznámení podaného stěžovatelkou.

A. Závěry šetření

Dne 26. 7. 2022 jsem vydal zprávu o šetření se závěrem, že magistrát ve věci nepochybil. Krajský úřad ale pochybil, když úřední osoba krajského úřadu vyřizovala stížnost směřující vůči ní samotné. Pochybilo také ministerstvo, když stěžovatelčinu žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti neshledalo důvodnou.

Krajský úřad nesdílí názor o svém pochybení při vyřizování stížnosti a nadále trvá na tom, že kompetence osoby vyřizující stížnost a podepisování dokumentů dané organizačním řádem a pověřením ředitele krajského úřadu nejsou stanoveny v rozporu se zákonem.

Ministerstvo stejně jako krajský úřad považují za podstatné, že v samotném meritu vyřízení věci krajským úřadem jsem neshledal pochybení, úřad proto nepovažuje za potřebné provádět změny.

B. Vyjádření úřadů

Ke zprávě o šetření poskytli ve stanovené lhůtě požadované vyjádření jak ředitel krajského úřadu,¹ tak prostřednictvím svého náměstka ministr vnitra.²

B.1 Vyjádření ředitele krajského úřadu

Ředitel krajského úřadu neshledal postup úředních osob vyřizujících stížnost nesouladný s publikovaným právním názorem, který jsem citoval ve zprávě o šetření.

Důvod rozdílného pohledu na věc je zjevně rozdílné vnímání dopadu ustanovení § 154 správního řádu³ ve spojení s ustanovením § 14 stejného zákona na řízení o stížnosti. Ředitel krajského úřadu nezpochybňuje, že se při vyřizování stížnosti na postup správního orgánu zohlední právní úprava ochrany před podjatostí. Má však za to, že postupem obdobným postupu podle ustanovení § 14 správního řádu má ustanovení § 154 správního řádu na mysli situace, kdy stížnost vyřizuje úřední osoba, která má poměr k vyřizované věci nebo ke stěžovateli ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. V takovém případě je namístě, aby stížnost vyřizovala jiná úřední osoba zařazená v témže správním orgánu, která je bez vazby k řešené věci nebo stěžovateli. Toto však nebyl případ šetřené věci.

1 Vyjádření ředitele krajského úřadu ze dne 18. 8. 2022, č. j. KUOK 88755/2022.

2 Vyjádření náměstka ministra vnitra, nedatováno, č. j. MV-3588-6/VS-2022.

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



Úřední osoby, které se podílely na prošetření a vyřízení stěžovatelčiny stížnosti a podepsaly závěrečné vyrozumění, neměly žádný vztah k řešené věci ani k osobě stěžovatelky. Stěžovatelku znaly pouze z úřední činnosti. Bylo proto v pořádku, že odpověď na stížnost podepsala vedoucí oddělení přestupkového, proti jejímuž postupu stížnost mířila. Takový postup krajského úřadu byl souladný se závěrem poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, podle kterého správní orgán může upravit vnitřním předpisem, jaký bude konkrétní postup pro vyřízení stížnosti v mezích daných ustanovením § 175 správního řádu.⁴

Úřední osoby se tak při šetření stížnosti řídily na věc dopadajícím právním předpisem a příslušnými vnitřními předpisy, jejichž soulad se zákonem jsem měl ve zprávě o šetření zpochybnit.⁵

B.2 Vyjádření náměstka ministra vnitra

Ministerstvo setrvává na svém původním stanovisku, neboť vyřizování stížnosti je v ustanovení § 175 správního řádu upraveno tak, že stížnost vyřizuje též správní orgán, proti jehož postupu směřuje (viz závěr č. 120 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, který také, ve shodě s judikaturou soudů, zdůrazňuje, že stížnost je toliko podnětem pro správní orgán) a současně není výslovně vyloučeno vyřízení stížnosti tou úřední osobou, proti které stížnost směřuje. Ani z odborných komentářů uvedených v předchozím vyjádření ministerstva neplyne jiný závěr. Mírně skeptický postoj autorů komentáře, který uvádím ve zprávě, má být zaměřen toliko na právní úpravu jako takovou.

Rovněž argument právní ochranou před podjatostí nemůže dostatečně obstát, neboť ani tato právní úprava neumožňuje úřední osobu vyloučit a priori toliko pro její předešlý úřední postup, tím méně pak pro kritiku tohoto postupu ze strany dotčených osob, kterou by měla ostatně úřední osoba s nezbytnou mírou profesionality bez obtíží zvládat. Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, upravující otázku podjatosti, podmiňuje vyloučení úřední osoby z projednávání věci jejím zvláštním zájmem na výsledku řízení, jak také zdůraznil několikrát ve svých rozhodnutích rovněž Nejvyšší správní soud.⁶

4 Odbor legislativy a koordinace předpisů. *Závěr č. 120 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012 – opakované stížnosti na chování oprávněné úřední osoby podávané dotčenou osobou k několika správním orgánům* [online]. © 2022 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 22. 9. 2022]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

5 Vyjádření ředitele krajského úřadu ze dne 18. 8. 2022, č. j. KUOK 88755/2022.

6 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, č. j. 8 As 28/2005-120, č. 1200/2007 Sb. NSS, citovaný podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2021, č. j. 6 As 336/2020-28: „Skutečnost, že konkrétní procesní postup dotčených pracovníků stavebního úřadu nekonvenoval právnímu náhledu stěžovatele, není sám o sobě ještě důvodem k pochybnostem o jejich nepodjatosti. Aplikace práva ze strany správního orgánu může být sice shledána jako nesprávná, nicméně obranou proti nesprávné aplikaci práva není námitka podjatosti, ale procesním předpisem předvídaný opravný prostředek. Zákon proto vylučuje, aby důvodem ‚kvalifikované‘ pochybnosti o nepodjatosti pracovníků nebo členů správního orgánu mohly být okolnosti, které spočívají v jejich postupu v řízení v projednávané věci.“

Stěžovatelka neutrpěla žádnou skutečnou újmu na svých právech (v samotném meritu vyřízení věci krajským úřadem neshledává vedle ministerstva pochybení ani má zpráva o šetření), a jak uvedeno výše, ani co do přidělení vyřízení stížnosti konkrétní úřední osobě.⁷

C. Závěrečné hodnocení

Vyjádření představitelů šetřených úřadů se shoduje s mou zprávou o šetření v tom, že požadavek správního řádu na nepodjatost úřední osoby se vztahuje i na postup při vyřizování stížnosti. Jablkem sváru nadále zůstává, co je takovou podjatostí, která by vyloučila úřední osobu z vyřizování stížnosti. V šetřené věci jde konkrétně o to, zda se na takovém postupu může podílet osoba, vůči níž stížnost směřuje.

Podle zákona je ze všech úkonů v řízení vyloučena ta úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.⁸ Úřední osoba však není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím pracovní právním vztahem k územnímu samosprávnému celku.⁹

V šetřené věci jsem zkoumal, zda se poměrem k věci zakládajícím podjatost rozumí i vyřizování stížnosti na sebe samého. Nezabýval jsem se situací, k níž se vyjadřuje judikatura citovaná náměstkem ministra ve vyjádření ke zprávě o šetření (tedy tím, zda podjatost může založit už pouhý nesouhlas adresátů činnosti veřejné správy s postupem úředních osob). Žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti adresovaná stěžovatelkou ministerstvu nesměřovala vůči postupu úřední osoby při projednávání přestupku, nýbrž vůči úřední osobě samotné.

Institut vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci pro podjatost je nástrojem k zajištění požadavku nestrannosti v rozhodovaných věcech.¹⁰ Poměrem k věci úřední osoby zakládajícím podjatost je vztah, který může vyvolat pochybnosti o objektivitě projednávání a rozhodování věci.¹¹ Nadto je podmínkou podjatosti vedle poměru k věci i zájem na výsledku zakládající možnou pochybnost o (ne)podjatosti¹² – v případě vyřizování stížnosti je takový zájem dán již přímo charakterem takového prostředku, neboť ten se má uplatňovat nejenom vůči správním orgánům, ale přímo i proti konkrétním úředním osobám.¹³

Skutečnost, že vedoucí oddělení přestupkového je podle vnitřních předpisů správního orgánu anebo podle pověření vedoucím správního orgánu oprávněná k vyřizování stížností,

7 Vyjádření náměstka ministra vnitra, nedatováno, č. j. MV-3588-6/VS-2022.

8 Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu.

9 Ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu.

10 Srov. Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 60.

11 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2005, č. j. 57 Ca 56/2004-25.

12 Vedral, J. *Správní řád*. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 177.

13 Srov. ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu.

nezakládá imunitu této úřední osoby vůči podjatosti. Naopak, ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu na takové osoby přímo dopadá.¹⁴

K argumentaci ředitele krajského úřadu a ministerstva závěrem ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu¹⁵ musím zopakovat, co jsem uvedl již ve zprávě o šetření: nezpochybňuji možnost krajského úřadu upravit si příslušnost úředních osob pro vyřizování stížností vlastními vnitřními předpisy. Zároveň musím upřesnit, že jsem ve zprávě o šetření ani nikde jinde nezpochybňoval souladnost konkrétního vnitřního předpisu krajského úřadu o postupu při vyřizování stížností se zákonem. Pouze jsem připomněl obecnou výkladovou metodu *lex superior derogat legi inferiori*. Pravidlo o přednosti zákona před vnitřním předpisem se samozřejmě vztahuje i na organizační řád krajského úřadu. Jestliže stanovení kompetencí k vyřizování stížností vedlo k postupu proti smyslu zákonné úpravy, ještě to neznamená, že vnitřní předpis jako takový je nezákonný. Spíše se jedná o upozornění na prostor, který by měl krajský úřad vyplnit ve své další vnitřní normotvorbě.

Náměstek ministra ve svém vyjádření ke zprávě o šetření poukázal, že správní řád svěřuje vyřizování stížností témuž správnímu orgánu, proti jehož postupu směřuje, přičemž výslovně nevylučuje vyřízení stížnosti stejnou úřední osobou, proti které stížnost směřuje. Zde mi opět nezbývá než připomenout text zprávy o šetření a citaci komentáře ke správnímu řádu, podle které stížnost sice vyřizuje též správní orgán, ale to ještě neznamená tutéž úřední osobu.¹⁶ K požadavku ministerstva na výslovnou úpravu vyloučení takové osoby z vyřizování stížnosti uvádím, že ve veřejném právu, kam náleží i oblast postupů podle správního řádu a celé správní právo procesní, se musejí zohlednit základní ústavní principy, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Bylo by v rozporu se zásadou „co není dovoleno, je zakázáno“, pokud by se správní orgán při výkonu své působnosti chtěl vůči adresátům veřejné správy chovat zcela volně pouze v mantinelech toho, co by v zákoně našel výslovně zakázáno.

Závěrem shrnuji, že vyjádření krajského úřadu a ministerstva, podle kterých šetřené úřady neučinily žádná opatření proti pochybení vytčenému ve zprávě o šetření, nepovažuji za dostatečná. S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám toto své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹⁷ Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

14 Srov. Vedral, J. *Správní řád*. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 176 a 177.

15 Závěr č. 120 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012 [online]. © 2022 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 26. 9. 2022]. <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

16 Srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 947: „Zákon (...) hovoří o stejném správním orgánu (nikoli stejné úřední osobě), a je proto zcela v pořádku, pokud je jejím vyřízením pod hlavičkou správního orgánu pověřen na stížnosti specializovaný zaměstnanec nebo útvar.“

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



D. Opatření k nápravě

Řediteli krajského úřadu navrhuji, aby:

- (A) přijal opatření účinně zabraňující postupu, kdy táž úřední osoba vyřizuje stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu, která směřuje vůči ní samé.

Ministru vnitra navrhuji, aby:

- (B) dohlédl na přijetí opatření k nápravě specifikovaného výše sub (A).

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli krajského úřadu a ministrovi vnitra a žádám, aby mi podle § 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.

Pokud ředitel krajského úřadu ani ministr vnitra nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu a ministerstva.

Brno 3. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)