



Zpráva o šetření

ve věci neposkytnutí ochrany před nečinností v případě podezření ze spáchání z přestupku

Pan A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), v podnětu ze dne 12. 5. 2020 popisuje, jak ho jako cyklistu dne 14. 8. 2019 v obci C. napadl pes, pádem si způsobil zranění a při tom se mu poškodilo kolo. Městský úřad Nýřany, odbor dopravy (dále jen „městský úřad“), odložil v této věci řízení o přestupku podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.¹ Na podnět k přijetí opatření proti nečinnosti městského úřadu, s nímž se podle § 80 správního řádu obrátil na Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“), stěžovatel neobdržel odpověď.

Šetřil jsem, zda krajský úřad postupoval správně, když nereagoval na stěžovatelův podnět, aby přijal opatření vůči nečinnosti městského úřadu, a zda je správné jeho hodnocení, že městský úřad odložením věci nepochybil.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením podnětu jsem zjistil, že krajský úřad **nepochybil** tím, že:

- (A) s ohledem na okolnosti případu nesdělil stěžovateli, jak naložil s jeho podnětem na přijetí opatření proti nečinnosti.

Krajský úřad **pochybil** tím, že:

- (B) vyhodnotil, že se podnětem stěžovatele nemusí zabývat, protože nesplňuje náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu;
- (C) nezajistil stěžovateli ochranu před nečinností městského úřadu;
- (D) shledal, že odložení podezření z přestupku městským úřadem je v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

B. Skutková zjištění

Dne 14. 8. 2019 měl volně pobíhající pes v obci C. způsobit nehodu stěžovatele jedoucího na kole. Stěžovatel v podnětu argumentuje tím, že podle ustanovení § 60 odst. 11 zákona o silničním provozu² „je vlastník nebo držitel domácích zvířat povinen zabránit pobíhání těchto zvířat po pozemní komunikaci“, jinak se dopustí přestupku. Nehodu vyšetřovala Policie České republiky, která městskému úřadu oznámila podezření, že byl spáchán přestupek. Městský úřad stěžovatele ve vyznění³ o odložení věci informoval, že dospěl k závěru, že skutková podstata přestupku nebyla naplněna tak, jak je uvedeno v doručeném

1 Zákon č. 250/2021 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

3 Vyrozmění č. j. 2/OD-PŘEST/564/19-4-FD, ze dne 23. 9. 2019.



oznámení o přestupku (když „spisový materiál, doručený policejním orgánem neobsahuje vůbec žádné relevantní důkazy“).

Stěžovatel s postupem městského úřadu nesouhlasil, proto se na něj obrátil podáním ze dne 21. 1. 2020, které nazval „oznámení dopravního přestupku“. Popsal v něm událost ze dne 14. 8. 2019, uvedl výhrady vůči postupu městského úřadu spočívající především v tom, že by měl zahájit řízení a vést dokazování. Na závěr požádal městský úřad, aby ho vyrozuměl, jak s jeho oznámením naložil.

Protože městský úřad na stěžovatelovo oznámení ze dne 21. 1. 2020 nijak nereagoval, nevyrozuměl ho, jak s oznámením naložil, stěžovatel o tom dne 15. 3. 2020 informoval **krajský úřad s tím, že mu podává podnět k přijetí opatření proti nečinnosti** podle § 80 správního řádu. Poté, co **nereagoval** ani krajský úřad, obrátil se stěžovatel na veřejného ochránce práv.

Ředitel krajského úřadu k podnětu uvedl,⁴ že o údajné dopravní nehodě s krajským úřadem komunikoval pan B., bytem yyyy, z e-mailové adresy yyyy (tato osoba je otcem stěžovatele, má stejné jméno jako stěžovatel, avšak jinou adresu). Jeho e-mail, označený jako podnět k zahájení a vedení řízení, však nebyl opatřen zaručeným elektronickým podpisem. Ředitel krajského úřadu doložil, že oprávněná úřední osoba otce stěžovatele v souladu se zásadou dobré správy dne 16. 10. 2020 vyrozuměla, že jím zasláná elektronická zpráva není podáním, a o potřebě splnění podmínek, aby na jeho zprávu bylo možné nahlížet jako na podání. Následně krajský úřad od pisatele obdržel několik nesouhlasných reakcí.

Dne 15. 3. 2020 byl krajskému úřadu doručen nepodepsaný e-mail, tentokrát z e-mailové adresy xxxx, zasílaný údajně panem A., který podával podnět proti nečinnosti městského úřadu. Otec stěžovatele se na krajský úřad poté ještě obrátil opět nepodepsaným e-mailem dne 18. 4. 2020.

Dle ředitele krajského úřadu se v případě doručených e-mailů od obou osob vždy jednalo o nepodepsané e-maily, které v zákonem stanovené lhůtě nebyly v souladu s ustanovením § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, doplněny, tudíž se nejedná o podání podle předmětného zákona, a krajský úřad neměl důvod se těmito e-maily zabývat.

Krajský úřad očekával, že na základě informací poskytnutých odesílateli prvotních e-mailů (otci stěžovatele) dojde k doplnění podání, respektive k podání řádného podání odpovídajícího výše zmíněným zákonným požadavkům. Proto si od městského úřadu vyžádal zaslání spisové dokumentace ve vztahu ke skutku ze dne 14. 8. 2019. Se závěry městského úřadu se ztotožnil, neshledal, že by pochybil.

Důvodem, proč krajský úřad dle svého ředitele po prvotním e-mailu nereagoval na podněty zasílané z předmětných elektronických adres, byla skutečnost, že i přes prvotní poučení o formě podání a jeho náležitostech nedošlo k doplnění elektronických zpráv tak, aby se staly podáními, na která by krajský úřad byl povinen adekvátně reagovat ve vztahu

4 Vyjádření č. j. PK-KŘE/583/20, ze dne 3. 8. 2020.



ke konkrétní osobě podatele. Rovněž k vedení přezkumného řízení z úřední povinnosti neshledal krajský úřad důvody.

C. Právní hodnocení

Toto hodnocení se týká postupu krajského úřadu vůči stěžovateli, který se na mě sám obrátil s podnětem, na základě něhož jsem zahájil šetření. Postup krajského úřadu při vyřizování několika podání (podnětů) jeho otce zde nehodnotím.

C.1 K nesdělení jakým způsobem krajský úřad s podnětem naložil

Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu, anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.⁵

Absenci uznávaného elektronického podpisu nelze považovat za vadu podání – nepodepsaný elektronický úkon totiž vůbec není podáním. Úřad tedy není povinen podatele elektronického úkonu bez uznávaného elektronického podpisu vyzvat podle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění nebo potvrzení takového úkonu. Stejně tak úřad nemá ani zákonem stanovenou povinnost podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu poučit o právních následcích nepotvrzení nebo nedoplnění takového úkonu podle § 37 odst. 4 správního řádu.⁶

I když neexistuje zákonná povinnost správního orgánu vyzvat podatele či podatelku k doplnění uznávaného elektronického podpisu, **poučování úřadů o nutnosti doplnit e-mail neopatřený elektronickým podpisem do 5 dnů řádným formálním způsobem je žádoucí – jedná se o tzv. dobrou správu.**⁷

Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. **Pokud** o to ten, kdo podal podnět, **požádá**, je správní orgán **povinen sdělit** mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.⁸

Od podání je nezbytné odlišit podnět. Podnět nemusí splňovat náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, zejména **není nutné, aby** byl identifikovatelný podatel podnětu nebo **aby byl podnět autorizován podpisem nebo uznávaným elektronickým podpisem**

5 Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu.

6 Srov. metodika Ministerstva vnitra „Vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického podpisu“. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Citovaná metodika byla vydána na základě zprávy o šetření ze dne 21. 08. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP; dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

7 Srov. tamtéž.

8 Ustanovení § 42 správního řádu.



podatele. Proto lze připustit podávání podnětů i jiným způsobem než písemně, ústně do protokolu, elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové schránky. Pokud je tedy úkon bez uznávaného elektronického podpisu podle svého obsahu podnětem, správní orgán jej vyřídí postupem stanoveným zákonem (například § 42 nebo § 94 odst. 4 správního řádu).⁹

Dne 15. 3. 2020 **se stěžovatel obrátil** na krajský úřad s úkonem, který je podle svého obsahu **podnětem**¹⁰ – k provedení opatření proti nečinnosti městského úřadu, který stěžovateli neodpověděl na jeho oznámení o přestupku.¹¹

Protože však **stěžovatel nepožádal** krajský úřad o sdělení, jak s tímto podnětem naložil, a nebyl v postavení účastníka,¹² **nemohu vytýkat krajskému úřadu pochybení** spočívající v absenci tohoto sdělení/vyrozumění.

C.2 K nevyřízení podnětu na ochranu před nečinností (jak měl krajský úřad postupovat)

Nadřízený správní orgán může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí.¹³

Ustanovení o ochraně před nečinností se nepoužijí jen v případě „formálního“ správního řízení podle části druhé správního řádu, ale při všech postupech správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1).¹⁴

Protože **stěžovatel** dne 15. 3. 2020 **podal** krajskému úřadu **podnět**, z důvodů popsaných v části C.1 této zprávy **shledávám chybným**, pokud krajský úřad vyhodnotil, že **se tímto úkonem (e-mailem) nemusí zabývat, protože nesplňuje náležitosti podání** podle § 37 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatel výslovně žádal krajský úřad o nápravu za stavu, kdy mu městský úřad neodpověděl na jeho oznámení o přestupku. Jeho cílem bylo dosáhnout toho, aby městský úřad zahájil řízení z úřední moci. Znamená to, že stěžovatelovo oznámení je rovněž třeba považovat za podnět podle § 42 správního řádu. Podstatné je přitom to, že **stěžovatel požádal městský úřad** „o vyrozumění jak bylo s tímto oznámením naloženo“. Ačkoliv na to **měl právo**, městský úřad mu to nesdělil.

Krajský úřad stěžovateli žádným způsobem **nepomohl** v tom, **aby** od městského úřadu **obdržel** požadované, a zákonem přiznané sdělení, jak naložil s jeho podnětem/oznámením.

9 Srov. metodika Ministerstva vnitra „Vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického podpisu“. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>; obdobně srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, k § 42.

10 Nemusel být autorizován podpisem nebo uznávaným elektronickým podpisem podatele.

11 „Kdokoliv může podat podnět k zahájení řízení z moci úřední, resp. může se s takovým podnětem obrátit i na správní orgán nadřízený, pokud by měl za to, že jemu podřízený správní orgán nekoná, ač konat měl.“ Srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 697.

12 Ve smyslu § 80 odst. 6, věty druhé a § 94 odst. 1, věty poslední, správního řádu.

13 Ustanovení § 80 odst. 4, písm. a) správního řádu.

14 Srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, k § 80.



Ačkoliv samotný krajský úřad nebyl povinen vyrozumívát stěžovatele o svém postupu, viz část C.1 této zprávy, **měl prověřit**, zda městský úřad stěžovateli sdělení zaslal, či nikoli, a podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu **zajistit nápravu**.

Šetřením jsem dospěl ke zjištění, že krajský úřad **pochybil**, pokud stěžovateli na základě jeho podnětu nezajistil ochranu před nečinností městského úřadu, o níž nejsou pochyby.

C.3 K odložení věci

Obtížná důkazní situace a z toho plynoucí přesvědčení správního orgánu, že v řízení o přestupku se obviněnému nepodaří přestupek prokázat, **není důvodem pro odložení věci** podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích¹⁵ [resp. podle obdobné úpravy v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].¹⁶

Institut odložení podezření z přestupku je dle ředitele krajského úřadu součástí právní úpravy z důvodu, aby v případech, kdy objektivně nelze spáchání přestupku prokázat například z důvodu důkazní nouze, bylo možné věc bez dalšího odložit a nebylo nutné administrativně náročným způsobem zahajovat řízení a následně toto zastavovat. Krajský úřad má za to, že v posuzovaném případě si lze jen stěží představit způsob dokazování, kterým by mohlo být zjištěno, zda došlo k dopravní nehodě a jejím důvodem bylo skutečně pobíhání konkrétního zvířete (psa) a napadání předmětného cyklisty tímto psem, když při šetření dopravní nehody nebyl zjištěn žádný svědek, který by její průběh viděl (takového svědka ani neuvádí účastník řízení) a byl schopen údajného psa identifikovat. Krajský úřad se domnívá, že zahajování řízení v takovém případě by bylo zjevně neúčelné a šlo by o nevhodný postup, který by nepřinesl žádná nová zjištění. Dle krajského úřadu není žádný důvod, pro nějž by bylo namísto pochybovat o důvodnosti odložení věci ze strany správního orgánu I. stupně.

K odložení věci¹⁷ může správní orgán **přistoupit**, pokud došlé podání neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku, tedy v takových případech, kdy je zcela evidentní, že předmětné **jednání není přestupkem**.¹⁸ K tomu konstatuji, že **nezabránění pobíhání** domácích zvířat po pozemní komunikaci jejich vlastníkem nebo držitelem **je** podle § 60 odst. 11 zákona o silničním provozu **přestupkem, bez ohledu** na to, zda pobíhající zvíře způsobí dopravní nehodu, škodu na majetku apod.

Stěžovatel Policii České republiky ještě ve fázi, kdy řešila dopravní nehodu, předal pořízený videozáznam s volně pobíhajícím psem, který dle něj měl zapříčinit nehodu. Městský úřad k tomu ve vyrozumění o odložení věci uvedl, že na stěžovatelově videozáznamu, pořízeném

15 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

16 Srov. zpráva o šetření ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 1856/2007/VOP/JŠM, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1318>; zpráva o šetření ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. 4151/2008/VOP/JŠM, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1096>, zpráva o šetření ze dne 24. 7. 2018, sp. zn. 1205/2018/VOP/JMA, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8292>;

17 Podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích [resp. podle obdobné úpravy v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].

18 Srov. VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 28.

Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf.



(až) pět minut po nehodě, nemusí být konkrétní pes konkrétní majitelky, jehož volné pobíhání mělo být příčinou nehody.

Oznámení Policie České republiky, že je z přestupku¹⁹ podezřelá majitelka psa jménem D., E., nebylo pro městský úřad závazné, protože je to on, kdo nese odpovědnost za průběh přestupkového řízení. Za stavu, kdy **existuje videozáznam prokazující pobíhání „jakéhokoliv“ psa na pozemní komunikaci, lze mít za to, že jsou naplněny znaky přestupku podle § 60 odst. 11 zákona o silničním provozu, ať již se jedná o psa podezřelého z přestupku, nebo o psa někoho jiného; opakují, aniž by tento pes nezbytně musel způsobit dopravní nehodu** nebo škodu. Přesto městský úřad neshledal důvody pro zahájení řízení o přestupku, v němž by například **zjišťoval, zda je majitelka volně pobíhajícího psa podezřelá z přestupku, či někdo jiný (z obce C.).**

Za situace, kdy nebylo prokazatelně vyloučeno, že volnému pobíhání psa nezabránila podezřelá, tedy že nespáchala přestupek, **krajský úřad dle mého názoru pochybil, když po posouzení spisového materiálu shledal, že městský úřad věc odložil v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a nepřijal opatření k nápravě.**

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám řediteli krajského úřadu a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv²⁰ žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Odpovědnost za přestupek zanikla uplynutím promlčecí doby ke dni 14. 8. 2020. Na mysli mám proto opatření k nápravě týkající se budoucí praxe krajského úřadu při posuzování podání a podnětů, jimiž se osoby obracejí na krajský úřad i na správní úřady v jeho působnosti, a posuzování, zda jsou naplněny zákonné důvody při odkládání přestupkových věcí.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 12. ledna 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁹ Spáchaného porušením § 66 odst. 11 zákona o silničním provozu.

²⁰ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.