



Vaše značka S – JMK 60283/2020 OKP
Sp. zn. 5639/2019/VOP/JMA
Č. j. KVOP-7919/2021
Datum 23. února 2021

Vážený pan
JUDr. Roman Heinz, Ph.D.
ředitel
Krajský úřad Jihomoravského kraje
Žerotínovo nám. 3
601 82 Brno

Vážený pane řediteli,

děkuji Vám za Vaše vyjádření,¹ kterým jste odpověděl na mou zprávu o šetření podnětu paní A. (dále „stěžovatelka“), bytem xxxx, týkajícího se postupu Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále „krajský úřad“) poté, kdy krajský úřad obdržel požadavek Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) na uplatnění opatření proti nečinnosti Komise pro projednávání přestupků města Mikulov (dále „komise“).

Ve zprávě o šetření jsem dospěl k závěru, že krajský úřad pochybil, když nezasáhl proti nečinnosti komise a nenařídil jí, aby ve stanovené lhůtě zahájila řízení o přestupku a oznámenou věc projednala.² Po seznámení s Vaším vyjádřením ke zprávě o šetření jsem se rozhodl vydat toto **závěrečné stanovisko**, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Vyjádření úřadu ke zprávě o šetření

Ve svém vyjádření uvádíte, že jednání stěžovatelčiny sousedky paní Š. (dále také „podezřelá“) nelze posoudit jako trvající přestupek; ponechání clonících zástěn podezřelou před stěžovatelčinými okny je pouze následkem jednání podezřelé, nikoliv udržováním protiprávního stavu ve smyslu zákonného znaku skutkové podstaty daného přestupku.

Sdělujete, že krajský úřad užil gramatického a logického výkladu skutkové podstaty schválnosti, přičemž dospěl k těmto závěrům.

Trvajícím přestupkem je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán;³ ze skutkové podstaty schválnosti pak neplyne delší charakter jejího páčání, neboť tuto skutkovou podstatu naplní ten, kdo se vůči jinému *dopustí* schválnosti.⁴ Použití dokonavého vidu rozhodně nesvědčí pro posouzení charakteru daného přestupku jako trvajícího.

1 Vyjádření ze dne 1. 10. 2020, č. j. JMK 136123/2020.

2 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 5639/2019/VOP/JMA.

3 Ustanovení § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

4 Srov. ustanovení § 49 odst. 2 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017, a ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) bodu 3 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění účinném ode dne 1. 7. 2017.

Smyslem skutkové podstaty schválnosti je postihnout toliko porušení občanského soužití tím, že se pachatel vůči jinému úmyslně dopustí schválnosti, nikoliv však udržování tohoto protiprávního stavu. Schválností se rozumí skutek spočívající v hrubém, zřejmém a neoprávněném zásahu do klidného života jiného v úmyslu tento stav narušit. Protiprávní stav, který v důsledku takového zásahu nastane a třeba i trvá po delší dobu, je pak pouze následkem jednání pachatele, nikoliv zákonným znakem naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku. Stejný jev vyzníval krajský úřad i u skutkových podstat ublížení na cti či úmyslného způsobení škody krádeží: např. při zveřejnění a následném ponechání hrubě urážlivého textu na webových stránkách je přestupek spáchán a dokonán právě zveřejněním takového textu, bez ohledu na to, jak dlouho toto zveřejnění trvá a zda je v moci pachatele je ukončit; obdobně v případě krádeže není znakem skutkové podstaty stav, kdy pachatel má dlouhodobě v dispozici odcizenou věc, přestože i na jeho vůli záleží, zda tuto věc vrátí, a ukončí tak protiprávní stav, který je však i v tomto případě pouze následkem jeho jednání. Doba, po kterou pachatel drží odcizenou věc, není dobou páchaní přestupku krádeže.⁵ Stejně tak doba, po kterou trvá následek vzniklý jednáním narušujícím občanské soužití ve formě schválnosti, není dobou páchaní tohoto přestupku.

Závěrem svého vyjádření zdůrazňujete, že krajský úřad výše uvedené jednání podezřelé hodnotil z hlediska úvah o možném přestupkovém jednání vždy a od samého počátku jako jednání jednorázového charakteru. Z toho důvodu opakovaně konstatoval, že v dané věci již nastal zánik odpovědnosti za přestupek. Přesto nebyl z mé strany⁶ ani ze strany ministerstva nikterak vyrozuměn, že by takový právní názor nebyl správný a že by na jednání podezřelé měl nahlížet jako na jednání se znaky trvajících přestupku.

Závěrečné hodnocení

Svůj závěr, že podezřelá se nedopustila trvajících přestupku, krajský úřad založil na výše citované argumentaci, že skutková podstata schválnosti (stejně jako vybrané příklady skutkových podstat ublížení na cti či způsobení škody na cizím majetku krádeží) nemůže být při svém naplnění trvajícím přestupkem, protože neobsahuje zákonné znaky trvajících přestupku. Nejdříve bych proto chtěl připomenout svou zprávu o šetření⁷ a závěrečné stanovisko⁸ vydané v rámci vyřizování stěžovatelčina předchozího podnětu. Nepoukazoval jsem v nich na skutečnost, že komise měla podezřelou potrestat za přestupek – k jeho prokázání a závaznému konstatování je totiž oprávněná právě jen komise. Cílem mého šetření bylo, mimo jiné, vyjasnit, k čemu slouží oprávnění využitelné v postupu před zahájením řízení a k čemu již komise potřebuje kompetence, jež jí zákon přiznává až pro stadium vlastního správního řízení o přestupku.⁹

Rovněž závěrem šetření stěžovatelčina stávajícího podnětu nebylo zjištění takového pochybení komise, které by spočívalo v nepotrestání podezřelé za schválnost; šetřeným

5 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012-28, www.nssoud.cz.

6 Uvádíte, že mě krajský úřad o tomto svém právním názoru vyrozuměl dopisem ze dne 26. 2. 2019, č. j. JMK 29889/2019, Kancelář pak vyrozuměl dopisem ze dne 22. 11. 2019, č. j. JMK 167384/2019.

7 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 24. 7. 2018, sp. zn. 1205/2018/VOP/JMA.

8 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 1205/2018/VOP/JMA.

9 Viz výslovně str. 4 závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 1205/2018/VOP/JMA.

orgánem byl krajský úřad, jenž pochybil nepřijetím opatření proti nečinnosti, na jehož základě by komise vůbec přistoupila k zákonnému postupu, kterým by při dokazování zjišťovala možné naplnění skutkové podstaty (ať už schválnosti nebo jiného přestupku proti občanskému soužití, proti majetku aj.) podezřelou. Nadále proto setrvávám na svém závěru shrnutém v části A zprávy o šetření.¹⁰

Přestože tak považuji aktuální vyjádření krajského úřadu pouze za částečně relevantní, vyslovím se k jeho podstatě – zda naplnění zákonné skutkové podstaty schválnosti může založit odpovědnost za trvalý přestupek, anebo zda znění příslušného ustanovení zakotvujícího danou skutkovou podstatu vylučuje, aby jakákoliv schválnost kdy byla trvalým přestupkem. Zodpovězení této otázky totiž může mít značný význam jak v dalších krocích komise ve stěžovatelské záležitosti, tak v činnosti přestupkových orgánů obecně.

Krajský úřad vyvodil použitím uvedených výkladových metod, že jednání naplňující skutkovou podstatu schválnosti nikdy nezaloží odpovědnost za trvalý přestupek. Užité dokonavý vid slovesa totiž umožňuje postihovat jen jednání jednorázového charakteru. Nerozporuji, že při provádění jazykového, či šířeji gramatického, výkladu je nutné vzít v potaz také vid použitého slovesa.¹¹ Jak už Vám ale sdělila vedoucí odboru veřejného pořádku a místní správy Kanceláře, která se na Vás obrátila ve stěžovatelské záležitosti z mého pověření, skutečnost, v jakém vidu – zda v dokonavém či nedokonavém – je formulována skutková podstata přestupku, není rozhodující.¹² Tam, kde nedostačuje použití jazykového (resp. gramatického) výkladu, a použitý dokonavý vid umožňuje vznik odpovědnosti za jednorázové i za trvalé přestupky,¹³ je potřeba pokračovat zkoumáním dalších kritérií.

K následkům jednání podezřelé, kterým se krajský úřad věnuje ve svém vyjádření, uvádím, že nejsem přesvědčen o tom, že zkoumání následku jednání by mělo být kritériem rozlišování mezi jednorázovým a trvalým přestupkem.¹⁴ V souladu se zákonným vymezením trvalého přestupku považuji za rozhodující určit v mezních případech to, zda pachatel přestupku protiprávní stav i nadále vědomě udržuje, anebo zda tento stav již

10 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 5639/2019/VOP/JMA.

11 Viz komentář k ustanovením § 2 až 9 uveřejněný v publikaci STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, kde autor používá jazykové hledisko kurčení toho, zda se v případě té které skutkové podstaty může jednat o trvalý přestupek. Není bez zajímavosti, že ve výčtu skutkových podstat, které podle autora při svém naplnění nemohou založit odpovědnost za trvalý přestupek, se schválnost neuvádí.

12 Viz str. 2 výzvy vedoucí odboru veřejného pořádku a místní správy Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 28. 4. 2020, č. j. KVOP-16009/2020.

13 Jako příklad uvádím přestupek proti veřejnému pořádku, kterého se dopustí ten, kdo neoprávněně zabere veřejné prostranství. Jak dřívější právní úprava skutkové podstaty tohoto přestupku v § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017, tak současná úprava stejné skutkové podstaty v § 5 odst. 1 písm. g) zákona o některých přestupcích vychází z dokonavého vidu slovesa *zabrat*, přesto se jedná o trvalý přestupek – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 5 As 21/2007-99, www.nssoud.cz.

14 Vede mě k tomu názor autorů komentáře k ustanovení § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, kteří uvádějí, že k určení, zda byl přestupek spáchán jednorázově nebo v podobě trvalého přestupku, bude rozhodující charakter jednání, a nikoliv následek. Srov. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 2. vydání, s. 78. In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020 [cit. 2020-02-13]. Citovaný zdroj přitom odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 11 Tdo 337/2004, www.nsoud.cz.

existuje nezávisle na jeho vůli.¹⁵ Dále uvádím, že trvající přestupky se typicky vyznačují tím, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvětšuje tím více, čím déle čin trvá.¹⁶ S ohledem na to by bylo nezbytné prověřit tvrzení stěžovatelky, že v důsledku umístění zástěn bránících otevírání oken se v místnostech zvyšuje vlhkost, která poškozuje dotčenou část domu a stěžovatelce působí zdravotní problémy.¹⁷

K závěrečné poznámce z Vašeho vyjádření uvádím, že na Váš dopis ze dne 26. 2. 2019 jsem reagoval vyrozuměním, v němž jsem Vás informoval o mém souhlasu s postupem ministerstva, které požádalo krajský úřad o přijetí opatření proti nečinnosti ve stěžovatelčině záležitosti.¹⁸ Spoléhal jsem na to, že krajský úřad bude žádost svého nadřízeného orgánu respektovat, a proto jsem své prosté konstatování o uzavření věci považoval za dostačující.¹⁹ Na základě Vašeho vyjádření pro Kancelář ze dne 22. 11. 2019 jsem pak zahájil šetření, v jehož rámci vydávám také toto závěrečné stanovisko. Jak je patrné i z citací dalších dokumentů, které jsem ve stěžovatelčině záležitosti již dříve vydal a na něž v tomto stanovisku odkazuji, jsou mé názory ve věci konzistentní.

Návrh opatření k nápravě

Na základě výše uvedeného a v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv²⁰ si Vám dovoluji navrhnout jako efektivní a proveditelné **opatření k nápravě**, aby krajský úřad vyhověl žádosti ministerstva a v souladu s ustanovením § 80 správního řádu²¹ učinil opatření proti dosavadní nečinnosti komise (nezahájení přestupkového řízení).

Vaše vyjádření, jaké opatření k nápravě krajský úřad provedl, si dovoluji očekávat do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

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

15 Srov. část C zprávy o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 5639/2019/VOP/JMA.

16 Tento charakteristický rys trvajícího přestupku uvádí důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky. Viz Poslanecká sněmovna PČR. K § 8 zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 7. volební období, 2013-2017, Sněmovní tisk 555/0 [cit. 2021-02-13]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0>.

17 Na zhoršení zdravotního stavu obyvatel domu v důsledku umístění zástěn upozornila stěžovatelka v „podnětu proti nečinnosti Komise pro projednávání přestupků Města Mikulov – spis č.: KPP 12085/17-66/17“ adresovaném krajskému úřadu. Zvyšování vlhkosti v důsledku zastínění sdělila stěžovatelka ve svém podnětu učiněném osobně v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 29. 8. 2017, přičemž protokol o podání podnětu stěžovatelka přiložila k záznamu o podání vysvětlení komisi dne 25. 10. 2017, č. j. MUMI 17044178.

18 Sdělení ředitele odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra ze dne 21. 3. 2019, č. j. MV-31327-5/VS-2019.

19 Vyrozumění veřejného ochránce práv ze dne 15. 4. 2019, č. j. KVOP-17992/2019.

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

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