



Zpráva o šetření ve věci odložení přestupku

Paní A. (dále „stěžovatelka“) oznámila jednání svého synovce, který na ni dne 31. 10. 2019 několikrát zakřičel, (cit.) „[urážka] xxxx.“¹ Komise pro projednávání přestupků města Stod (dále „komise“) vyzvala stěžovatelku k doplnění jejího oznámení. Po přijetí stěžovatelčiny odpovědi komise přestupkovou věc odložila, o čemž stěžovatelku vyrozuměla.

Šetřil jsem kvalifikaci důvodu odložení stěžovatelčina oznámení a také to, jakým způsobem a jakými informacemi komise vyrozuměla stěžovatelku o odložení.

Jelikož jsem již v minulosti šetřil, jakým způsobem komise postupuje při odkládání přestupkových oznámení a jakým způsobem o tomto postupu vyrozumívá stěžovatelku,² požádal jsem v rámci svého nynějšího šetření přímo ředitele Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále „ředitel krajského úřadu“) a ministra vnitra (dále „ministr“) o stanovisko k této problematice. Zároveň jsem také prověřil, zda krajský úřad splnil opatření k nápravě navržená po mém předchozím šetření a osobám projednávajícím přestupky sdělil v rámci své metodické činnosti mé stanovisko k záležitosti vyrozumívání,³ jak se sám zavázal.⁴

A. Shrnutí závěrů

- (1) **Komise řádně vyrozuměla stěžovatelku** o důvodu odložení jejího oznámení (viz C.1).
- (2) **Krajský úřad přijal opatření k nápravě**, které jsem navrhl v závěrečném stanovisku vydaném při vyřizování stěžovatelčina předchozího podnětu⁵ (viz C.1).
- (3) **Komise pochybila**, když důvod odložení stěžovatelčina podnětu **podřadila pod nesprávnou zákonnou skutkovou podstatu** zákona o odpovědnosti za přestupky⁶ (viz C.2).

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka oznámila komisi, že dne 31. 10. 2019 kolem 10. hodiny vynášela zahradní odpad, když na stavbu v sousedství zajížděl osobní vůz stříbrné barvy. Ze stavebního pozemku následně vyběhl synovec stěžovatelky a křičel na ni, proč se dívá na jeho

1 Citováno písemné oznámení přestupku ze dne 4. 11. 2019.

2 Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 5. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA, a zprávu o šetření ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 5091/2019/VOP/JHL.

3 Srov. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 24. 9. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA.

4 „Vyjádření k nesplnění opatření k nápravě ze strany Komise pro projednávání přestupků města Stod ve věci podnětu paní A.“ ze dne 9. 1. 2019, č. j. PK-KŘE/49/19.

5 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 24. 9. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA.

6 Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.



pozemek. Několikrát zakřičel výše citované urážky, které doprovodil „*nehoráznými posuňky jeho obličej*.“⁷

Komise vyzvala stěžovatelku k uvedení jmen a adres případných svědků a k doložení dalších skutečností bezpečně prokazujících jednání pachatele (obrazové, zvukové záznamy a další.).⁸ Stěžovatelka odpověděla, že disponuje fotodokumentací, kterou předloží na nařízeném jednání komise. Řidičem zajiždějího osobního vozu mohl být pan E.⁹

Komise zajistila podání vysvětlení označeného pachatele¹⁰ a poté stěžovatelčino oznámení odložila,¹¹ o čemž stěžovatelku vyrozuměla.¹²

Stěžovatelka se proti odložení bránila podáním žádosti krajskému úřadu o odstranění nečinnosti komise. Krajský úřad přikázal komisi ve stanovené lhůtě zjistit identifikační údaje svědka označeného stěžovatelkou a vyzvat stěžovatelku k podání souhlasu se zahájením řízení; získá-li komise vyžádané informace, zahájí řízení o přestupku.¹³

Komise vyzvala stěžovatelku k uvedení jména, příjmení a trvalého pobytu označeného svědka¹⁴ a na totéž se dotázala pachatele, se kterým realizovala další podání vysvětlení. Pachatel popřel, že by pan E. byl v den přestupku na místě.¹⁵ Stěžovatelka uvedla, že pobyt označeného svědka není povinná zjišťovat; už uvedla příjmení, komise disponuje dalšími údaji z úřední povinnosti a lze je dohledat i v evidenci obyvatel.¹⁶

Následně komise stěžovatelčino oznámení odložila podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, o čemž stěžovatelku vyrozuměla se zdůvodněním, že věc odkládá mimo jiné proto, že se nepodařilo zjistit identifikační údaje označeného svědka.¹⁷ V usnesení o odložení, které komise poznamenala do spisu, poukázala na vzájemný rozpor ve vysvětleních stěžovatelky a pachatele a na absenci dalšího důkazního materiálu, kdy jediného svědka označeného stěžovatelkou nelze pro nedostatek informací o něm dohledat.¹⁸

7 Písemné oznámení přestupku ze dne 4. 11. 2019, komise je obdržela dne 5. 11. 2019 a zaevidovala k č. j. 2229/19/OKS.

8 „Oznámení přestupku – výzva k doplnění podání“ ze dne 11. 11. 2019, č. j. 2233/19/OKS.

9 Doplnění ze dne 26. 11. 2019.

10 Protokol o podání vysvětlení ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2350/19/OKS.

11 Usnesení ze dne 23. 1. 2020, č. j. 131/20/OKS.

12 Vyrozumění ze dne 23. 1. 2020, č. j. 132/20/OKS.

13 „Opatření proti nečinnosti“ ze dne 9. 3. 2020, č. j. PK-VVŽÚ/1896/20.

14 „Oznámení přestupku – výzva k doplnění podání“ ze dne 27. 4. 2020, č. j. 822/20/OKS.

15 Protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 5. 2020, č. j. 866/20/OKS.

16 Dopis ze dne 13. 5. 2020, zaevidovaný k č. j. 1001/20/OKS.

17 Vyrozumění ze dne 25. 5. 2020, č. j. 1003/20/OKS.

18 Usnesení ze dne 25. 5. 2020, č. j. 1002/20/OKS.



C. Právní hodnocení

C.1 Vyrozumění o důvodu odložení

Správní orgán o odložení věci vyrozumí osobu přímo postiženou spácháním přestupku, je-li mu známa.¹⁹

V souladu s principy dobré správy má vyrozumění o odložení oznámeného přestupku obsahovat dostatečné odůvodnění, a to i bez toho, že by o ně oznamovatel musel napřed požádat.²⁰

Vhodnou formou vyrozumívání správními orgány je obeslání osob přímo postižených spácháním přestupků stejnopisem předmětného usnesení o odložení věci poznamenaného do spisu.²¹

Starosta města Stod ve vyrozumění k mému šetření uvedl, že všechna usnesení komise o odložení, která kontroloval, jsou dostatečně a podrobně zdůvodněná. Podle zákonného znění je osoba přímo postižená spácháním přestupku o odložení věci pouze vyrozuměna a postačí uvedení zákonného důvodu, když v předmětném ustanovení není stanovena povinnost sdělit jí, jaké úvahy vedly přestupkovou komisi k přijatému závěru. Ačkoliv chybí zákonná opora pro to, aby se taková vyrozumění doplňovala o důvody odložení věci, ani to nekoresponduje s praxí a metodikou ministerstva, je komise opakovaně upozorňována na vhodnost uvádět konkrétní důvod odložení. Přesto se starosta města Stod z principu takovému extenzivnímu výkladu osobně nebrání, avšak tato věc by měla být řešena sjednocením postupu prostřednictvím výkladových stanovisek metodické činnosti ministerstva včetně příslušných krajských úřadů a veřejného ochránce práv, ne-li přímo zákonodárnou iniciativu.²²

Konstatuji, že **komise postupovala správně**, když po opětovném vyřizování věci na základě stěžovatelčiny žádosti o odstranění nečinnosti vyrozuměla stěžovatelku o tom, že její oznámení odkládá, mimo jiné, pro neznalost identifikačních údajů označeného svědka, které se jí nepodařily zjistit ani postupem před zahájením řízení.²³ **Takové vyrozumění stěžovatelky o důvodech odložení oznámení pokládám za dostatečné.**

19 Ustanovení § 76 odst. 3 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky.

20 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 5. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA.

21 Srov. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 2. vydání, s. 593. In: Beck – online [on-line]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020 [cit. 2020-10-03]. Tato publikace odkazuje v citované části i na komentář JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání, s. 422 a 423. In: Beck – online [on-line]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016 [cit. 2020-10-03]. S vhodností této formy vyrozumívání se ztotožnil i odbor legislativy a koordinace předpisů ministerstva při konzultačním dni k přestupkové problematice konaném dne 9. 6. 2020. Viz *Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 6. 2020*, s. 4 [on-line]. Praha: © 2020 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2020-10-07], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkove-problematice.aspx>.

22 „Vyjádření k závěrům zprávy o šetření“ ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1018/20/OKS.

23 Vyrozumění ze dne 25. 5. 2020, č. j. 1003/20/OKS.



Ve zprávě o šetření předchozího podnětu stěžovatelky jsem připustil,²⁴ že tehdejší zákon o přestupcích neukládal, aby přestupkové orgány sdělovaly v rámci vyrozumění i důvody odložení.²⁵ Ani současný zákon o odpovědnosti za přestupky nestanoví takovou povinnost; nestanoví však ani to, že ve vyrozumění dostačuje uvést pouze zákonné ustanovení. Rozsah vyrozumění osoby přímo postižené spácháním přestupku²⁶ o odložení zákonodárce přenechal k výkladu právní praxi, která musí při interpretaci uvedené právní normy vyjít především z jejího účelu.

Mám za to, že by přestupkové orgány měly uvádět konkrétní důvody odložení věci, aby tak vyrozumívaným osobám umožnily kontrolu činnosti veřejné správy, její přesvědčivosti a otevřenosti, a také aby usnadnily rozhodování vyrozumívaných, zda budou svou záležitost dále řešit žalobou k soudu, či jinými kroky.²⁷

Ministerstvo se shoduje se závěry odborné literatury v tom, že vhodnou formou vyrozumění je zasílání stejnopisu usnesení o odložení, které se poznamenává do spisu.²⁸ S takovým doporučením se ztotožňuji za předpokladu, že z usnesení o odložení jsou seznatelné skutečné důvody odložení věci. Zároveň je třeba zohlednit rizika spojená s ochranou osobních údajů osob, jejichž údaje se v usnesení mohou objevit (podezřelý, svědci), a z toho důvodu zvážit případnou anonymizaci takového usnesení.

Ředitel krajského úřadu sdělil, že krajský úřad upozornil podřízené správní orgány v rámci konzultačního dne, který proběhl 22. 3. 2019, na mé stanovisko týkající se sdělování konkrétních důvodů pro odložení. Tuto skutečnost mi krajský úřad doložil bodovým zápisem z předmětného konzultačního dne a kopií prezenční listiny přítomných. Bodový zápis a naskenované dokumenty, ze kterých vycházel obsah konzultačního dne, pak krajský úřad rozeslal dne 12. 4. 2019 podřízeným správním orgánům e-mailovou cestou.²⁹

24 Viz str. 3 zprávy o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 5. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA.

25 Srov. ustanovení § 66 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017.

26 Ustanovení § 76 odst. 3 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky sice výslovně požaduje, aby se o odložení vyrozumívala osoba přímo postižená spácháním přestupku, v tomto případě však nemá na mysli toliko osobu přímo postiženou spácháním přestupku ve smyslu ustanovení § 71 tohoto zákona, nýbrž jakoukoliv osobu postiženou či jinak negativně dotčenou přestupkem. Srov. Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018* [on-line]. Ministerstvo vnitra [cit. 2020-10-05], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>.

27 Zákonná úprava povinnosti vyrozumívat osobu přímo postiženou spácháním přestupku o odložení věci vychází právě ze snahy umožnit takové osobě řešit danou věc jiným způsobem, například soukromoprávní cestou. Srov. znění zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [dokument pdf]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 7. volební období, 2013–2017, Sněmovní tisk 555/0 [cit. 2020-10-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0#prilohy>.

28 Srov. poznámku č. 21.

29 „Vyjádření k zahájení šetření ve věci postupu přestupkové komise Městského úřadu Stod při vyřizování oznámení o spáchání přestupku – podnět paní A., bytem yyyy“ ze dne 5. 5. 2020, č. j. PK-KŘE/309/20.



Konstatuji, že krajský úřad popsáním postupem **splnil opatření k nápravě**, které jsem mu navrhl přijmout po prošetření předchozího podnětu stěžovatelky upozorňujícího na vyrozumívání o odložení přestupkového oznámení.³⁰

C.2 Důvody odložení věci

*Přestupkový orgán, aniž zahájí řízení, věc usnesením odloží podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, jestliže došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci. Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) odloží věc usnesením, pokud nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Usnesení o odložení věci se v obou případech poznamená do spisu.*³¹

*Přestupkový orgán může odložit věc proto, že nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, i tehdy, je-li mu identita pachatele známa, ale s výjimkou tvrzení, kterým oznamovatel přestupku označil jeho pachatele, nedisponuje žádným relevantním důkazem, že pachatelem je právě označená osoba.*³²

Ministr se ztotožnil s právním názorem plynoucím z judikatury, že v případě nedostatku informací o pachateli skutku je možné odložit oznámení přestupku podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona, neboť tento závěr lze v obecné rovině uplatnit na celou škálu případů, kde přestupkový orgán sice spolehlivě zjistil protiprávní přestupkové jednání, pachatele však nedohledal. Podle názoru ministra však takový závěr nemůžeme automaticky vztáhnout na všechny další případy, jako je případ ze stěžovatelčina podnětu, kdy nemusí být dost dobře možné oddělit osobně uštědřenou inzultaci od spolehlivě známé osoby, která se jí měla dopustit. V takovém případě by zřejmě z podstaty věci nemohlo jít o pachatele neznámého, a nebyl by tedy dán ani důvod pro odložení věci podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona. Naopak, je-li pachatel znám, přestupkový orgán ale má pro přestupkové řízení nedostatek důkazů a nelze vůbec očekávat, že by se v řízení podařilo takový stav odstranit, je třeba připustit i možnost odložení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona. Ministr připojil poznámku, že z praktického hlediska nemá význam, podle kterého ze zmíněných ustanovení přestupkový orgán postupuje, neboť v obou případech odkládá oznámení usnesením, které se pouze poznamená do spisu.³³

Starosta města Stod mě informoval, že komise bude nadále postupovat v souladu s výkladem upřednostňovaným ministerstvem, podle kterého směřuje důvod odložení z ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona do situací, kdy pachatelem je osoba neznámá, kdežto v řešených případech je povětšinou osoba případného přestupkového jednání zjištěna. Ve svém předchozím vyjádření sice starosta přisvědčil závěrům mé zprávy

30 Viz závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 24. 9. 2018, sp. zn. 5190/2017/VOP/JMA.

31 Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a k) a ustanovení § 76 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

32 Srov. odstavce [19] a [20] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, www.nssoud.cz.

33 Stanovisko 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra ze dne 12. 5. 2020, č. j. MV-62664-2/VS- 2020.



o šetření jiného podnětu stěžovatelky,³⁴ ty však byly v rozporu s uvedeným výkladem ministerstva, kterým starosta v té době ještě nedisponoval.³⁵

Respektuji názor ministra, **nemohu ale pominout, že vymezení zákonných důvodů pro odložení v jednotlivých písmenech bezpochyby sleduje nějaký účel, stejně jako samotné pořadí jednotlivých důvodů odložení.** Mezi citovanými zákonnými skutkovými podstatami je značný rozdíl: ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona se týká především podstaty samotného jednání, které podle oznamovatele mohlo být přestupkem; naproti tomu ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona míří víc na identitu samotného pachatele a jeho vztah k věci.

Zda nastal některý z důvodů pro odložení uvedených pod písmeny b) až j), může komise zjistit zpravidla bez náročnějšího prověřování. Zákon jí proto neumožňuje vést toto prověřování déle než 30 dnů.

Ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona představuje výjimku, **neboť zákon u něj komisi výslovně umožňuje prověřovat skutečnosti nutné pro zahájení řízení celých 60 dnů.** Důvod uvedený v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona však tuto delší lhůtu nepřipouští. Navíc zákonodárce umístil tuto zákonnou skutkovou podstatu na samotný začátek taxativního výčtu, dovozují proto, že má dopadat pouze na ta oznámení, která z podstaty věci nevyžadují delší prověřování. Jsem proto přesvědčen, že **důvod uvedený pod písm. a) dopadá pouze na ta oznámení, ze kterých je již na první pohled zřejmé, že oznámené jednání není protiprávní.**³⁶

Oznámí-li však oznamovatel jednání, které by mohlo být přestupkem, a nelze je tak obratem odložit, informace ohledně podezřelého uvedené v oznámení však zároveň nestačí k zahájení řízení, má komise 60 dnů na to, aby došlé oznámení prověřila. Zjistí-li, že důkazní nouzi nebude možné v řízení odstranit, odloží věc po uplynutí 60 dnů. Do té doby je však povinna pokusit se všemi dostupnými prostředky důkazní nouzi odstranit.

Pokud by ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky mířilo pouze na případy, kdy je totožnost pachatele neznámá, zcela jistě by je zákonodárce formuloval tak, aby nepřipouštělo dvojí výklad (např. „*nezjistí do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, totožnost pachatele*“).

Pro **prověření zákonnosti usnesení o odložení** je podstatné, podle jakého ustanovení přestupkový orgán odkládal – tomu totiž musí odpovídat odůvodnění takového usnesení. Pro názornost: odkládá-li přestupkový orgán věc podle písm. a), neboť se podle něj přestupek nestal či se o přestupek nejedná, nemůže z odůvodnění usnesení plynout, že se

34 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 5091/2019/VOP/JHL.

35 „Vyjádření k závěrům zprávy o šetření“ ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1018/20/OKS.

36 Obdobně komentářová literatura k odložení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona uvádí: „*Prvním důvodem pro odložení věci je situace, kdy došlé oznámení (§73, § 74) neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci příslušnému orgánu. Tento důvod se užije tam, kde je již ze samotného oznámení správnímu orgánu zřejmé, že řízení o přestupku nemá být vůbec zahájeno (např. proto, že popsané jednání vůbec není přestupkem).*“ Srov. BOHADLO, David a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (250/2016 Sb.) – komentář. In: *Nové ASPI* [on-line]. © 2020 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 2020-10-07]. ASPI ID: KO250_2016CZ.



mu jen nepodařilo zjistit důkazy, které odůvodňují spáchání přestupku určitou osobou – tento důvod totiž upravuje ustanovení písm. k), nikoliv písm. a). Obdobně pokud přestupková komise věc odloží podle písm. a) a výrok odůvodní konstatováním, že shromážděné informace neumožňují zahájit řízení proti označenému podezřelému, může její usnesení být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Výrok takového usnesení je totiž v rozporu s jeho odůvodněním.

Komise odložila stěžovatelčino oznámení z důvodu absence důkazního materiálu, pro kterou usoudila, že by označenému pachateli v řízení o přestupku vinu stejně neprokázala. Ke shromáždění podkladů nevedlo ani opakované vyzývání stěžovatelky, která sdělila nedostatečné údaje o svědkovi jednání a nedoložila žádné audiovizuální materiály dokumentující, že by se skutku dopustil označený pachatel. **Vzdor tomu však komise provedla samotné odložení stěžovatelčina oznámení podle zákonného ustanovení, které se nevztahuje k důvodům zahájení řízení proti označenému pachateli, nýbrž k charakteru oznámeného přestupkového jednání.** Tím, zda oznámené jednání – bez ohledu na osobu pachatele – odpovídá přestupku proti občanskému soužití, se ale komise vůbec nezabývala.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Stod a podle § 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 § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 12. října 2020

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv