

Závěrečné stanovisko

ve věci podnětu pana

I. – Důvody vydání závěrečného stanoviska

Pan bytem (dále jen „stěžovatel“), se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na postup Komise pro projednávání přestupků města (dále jen „KPP“) ve věci svého oznámení vůči panu , který mu měl v době před 5. 10. 2010 ořezat větve lísek u jeho domu č.p. KPP oznámení odložila dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), přičemž stěžovatele o odložení věci nevyrozuměla.

V průběhu šetření jsem v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zjistil pochybení v postupu KPP , Krajského úřadu a Ministerstva vnitra. Pro přehlednost své závěry shrnuji následovně.

- 1) KPP měla o odložení věci dle ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích vyrozumět stěžovatele, který byl dle mého názoru poškozeným v širším slova smyslu.
- 2) Krajskému úřadu vytýkám, že postup KPP aproboval jako správný.
- 3) Ministerstvo poskytuje chybnou metodiku podřízeným správním orgánům.

Vzhledem k tomu, že všechny dotčené úřady vyjádřily nesouhlas s mými závěry (viz níže), přistoupil jsem k vydání tohoto závěrečného stanoviska podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

II. – Vyjádření Městského úřadu

Dne 11. 9. 2012 jsem obdržel vyjádření tajemníka Městského úřadu , který uvedl, že mou zprávu o šetření bere na vědomí, nicméně s mými závěry se ne zcela ztotožňuje. Odkázal přitom na vyjádření předsedkyně KPP ze dne 24. 8. 2012, k této věci. Dle přesvědčení správní orgán v této věci postupoval zcela v souladu se zákonem a metodikou ministerstva. Zákon o přestupcích používá pojem poškozený v souvislosti s majetkovou škodou. Kdyby zákonodárce měl na mysli poškozeného v širším slova smyslu, než vymezuje § 70 zákona o přestupcích, použil by pojem oznamovatel, popř. jiný pojem nezaměnitelný s pojmem poškozený ve smyslu ustanovení § 70 zákona o přestupcích.

III. – Vyjádření Krajského úřadu

Z vyjádření ředitele krajského úřadu ze dne 10. 9. 2012, vyplývá, že KPP postupovala zcela v souladu s ustanovením § 66 odst. 4 zákona o přestupcích. Pojem poškozený je vymezen v ustanovení § 70 zákona o přestupcích, a to v souvislosti s majetkovou škodou. Vzhledem k tomu, že v daném případě majetková škoda nevznikla, nebyl stěžovatel považován za poškozeného ve smyslu škody na majetku. Pokud by měl zákonodárce na mysli poškozeného v širším slova smyslu, než uvádí ustanovení § 70 zákona o přestupcích, zcela jistě by jej definoval tak, jak to učinil např. v ustanovení § 67 odst. 4 tohoto zákona, kde použil pojmu oznamovatel. Metodiku Ministerstva vnitra k pojmu poškozený shledává ředitel krajského úřadu relevantní.

IV. – Vyjádření Ministerstva vnitra

Náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví ve svém vyjádření, které jsem obdržel dne 14. 9. 2012, předkládá následující výhrady:

- V rámci přestupkového řízení se v adhezním řízení projednává pouze náhrada majetkové škody, čemuž odpovídá i koncepce ustanovení § 70 zákona o přestupcích.
- Výkladové stanovisko ministerstva umožňuje získat status potencionálního účastníka řízení v rámci úkonů před zahájením řízení (podání vysvětlení dle ustanovení § 60 zákona o přestupcích), kdy možný poškozený bývá vyzván k vyjádření, zda hodlá v případném řízení uplatňovat nárok na náhradu škody.
- Z textu zákona ani z důvodové zprávy nevyplývá, že by zákonodárce chtěl odlišit pojem poškozeného ve fázi před zahájením řízení od poškozeného jako účastníka řízení.
- Správní orgány zpravidla vycházejí z oznámení o přestupku, která obdrží od státních orgánů, Policie ČR a obcí, z nichž by mělo vyplývat, zda jednáním pachatele přestupku někomu vznikla škoda. Policie ČR je dle ustanovení § 58 odst. 2 zákona o přestupcích povinna v případě majetkových přestupků provést nezbytná šetření, mezi něž patří zjištění, zda byla jednáním pachatele někomu způsobena majetková škoda a zda tato osoba bude v potencionálním řízení o přestupku uplatňovat nárok na náhradu škody a v jaké výši.
- S pojmem poškozený nelze zaměňovat pojem postižený dle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích v případech tzv. návrhových přestupků.
- Problematika vyrozumívání oznamovatele o učiněných opatřeních je dostatečně upravena v ustanovení § 58 odst. 4 zákona o přestupcích a § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

V. – Závěrečné hodnocení veřejného ochránce práv

Tajemník Městského úřadu , ředitel Krajského úřadu , ani náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví mě o správnosti svých závěrů nepřesvědčili. Z tohoto důvodu postupuji podle

ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a sděluji své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Všechny dotčené správní orgány shodně argumentují tím, že zákon o přestupcích vymezuje pojem poškozený pouze ve vztahu k majetkové škodě. Odkazují přitom na ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích, dle něhož *uplatnil-li ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda, nárok na její náhradu v řízení o přestupku, nebo u orgánu policie v trestním řízení, pokud věc byla postoupena správnímu orgánu k projednání a nejde o přestupek, který se projedná jen na návrh (dále jen „poškozený“), působí správní orgán, který přestupek projedná, k tomu, aby byla škoda dobrovolně nahrazena.*

Jak jsem již naznačil ve své zprávě o šetření, pojem „poškozený“ ve vztahu k ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích vnímám poněkud šířeji. **Poškozeným je ten, kdo byl oznámeným jednáním nějakým způsobem objektivně dotčen** (ať už na majetku, tak např. též na zdraví, na cti apod.). Vycházím přitom nejen ze systematického výkladu zákona,¹ ale též z účelu, který zakotvení povinnosti vyrozumět poškozeného o odložení věci sleduje. Dle mého názoru je **smyslem** tohoto ustanovení **umožnit osobě poškozené přestupkem (a to nikoliv pouze ve smyslu majetkovém, a též např. na zdraví, cti apod.), aby se mohla proti případnému nezákonnému odložení věci bránit**, ať už podáním podnětu nadřízenému správnímu orgánu (krajskému úřadu či magistrátu) k opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu, či podnětu k postupu dle ustanovení § 126 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.² To nikterak neodporuje obecně přijímané praxi, že v rámci samotného přestupkového řízení lze uplatňovat pouze majetkovou škodu (včetně nákladů léčení, ušlé mzdy v důsledku pracovní neschopnosti apod.).

Pokud správní orgány odkazují na možnost vyrozumění o učiněných opatřeních na základě ustanovení § 42 správního řádu,³ § 58 odst. 4 zákona o přestupcích,⁴ či § 67 odst. 4 zákona o přestupcích,⁵ mám za to, že naznačené postupy na šetřenou otázku, tj. vyrozumění o odložení věci dle ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích, nedopadají. Důvodem je fakt, že vymezení okruhu osob, které na základě zmiňovaných ustanovení mohou žádat o vyrozumění o učiněných opatřeních (podle § 42 správního řádu – *ten, kdo podal podnět*; podle

¹ Legislativní zkratka „poškozený“ je zakotvena v části týkající se samotného řízení o přestupku, resp. řízení o náhradě škody, zatímco ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích systematicky spadá do části upravující postup před zahájením řízení.

² (1) Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu, přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiném opatření orgánu obce v přenesené působnosti informuje obecní úřad.

³ 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.

⁴ (4) Dozví-li se orgán policie o přestupku od občana, vyrozumí jej na jeho žádost do 30 dnů o provedených opatřeních.

⁵ 4) Požádá-li o to oznamovatel, vyrozumí jej správní orgán do 30 dnů od oznámení o učiněných opatřeních.

§ 58 odst. 4 zákona o přestupcích – *občan*, podle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích – *oznamovatel*) je širší než pojem poškozený ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích. Na základě výše zmíněných ustanovení může o vyrozumění o učiněných opatřeních požádat v podstatě kdokoli, kdo oznámil podezření ze spáchání přestupku, přičemž to nemusí být osoba, která byla přestupkem přímo dotčena. To znamená, že může dojít k absurdní situaci, že o učiněných opatřeních bude informován nikoliv ten, kdo je přestupkem přímo dotčen, nýbrž třeba náhodný svědek, příbuzný postižené osoby, občanské sdružení podávající oznámení o přestupku apod. Vedle toho je informace o učiněných opatřeních dle výše zmíněných ustanovení poskytována pouze na žádost, zatímco o odložení věci správní orgán vyrozumívá poškozeného povinně.

Dalším důvodem, proč nemůže být dle mého názoru uplatňován postup dle ustanovení § 42 správního řádu či § 67 odst. 4 zákona o přestupcích (vyrozumění dle ustanovení § 58 odst. 4 zákona o přestupcích činí Policie ČR, nikoliv správní orgán), je fakt, že ***lhůta v těchto ustanoveních zakotvená pro vyrozumění o učiněných opatřeních (tj. 30 dnů) nekoresponduje se lhůtou pro odložení věci dle ustanovení § 66 odst. 3 zákona o přestupcích, tj. do 60 dnů.*** Lze si reálně představit, že správní orgán došlé oznámení odloží v řadě případů po uplynutí 30 dnů od jeho doručení a o odložení věci by se osoba dotčená přestupkem na základě žádosti o vyrozumění o učiněných opatřeních podané dle ustanovení § 42 správního řádu nebo § 67 odst. 3 zákona o přestupcích nedozvěděla. Vedle toho podotýkám, že postup dle ustanovení § 67 odst. 4 zákona o přestupcích systematicky spadá do části týkající se zahájení řízení, nikoliv odložení věci.

Shrnu-li výše uvedené, mám za to, že **pojem „poškozený“ ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích je užší, než oznamovatel přestupku a lze jej chápat jako „osobu dotčenou přestupkem“, ale současně též širší, než pojem „poškozený“ ve smyslu ustanovení § 70 odst. 1 zákona o přestupcích.**

Argument uváděný ministerstvem, že osoby majetkově dotčené přestupkem mohou být v rámci podání vysvětlení poučeny správními orgány o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody, bohužel zcela neodpovídá praxi, s níž se při vyřizování podnětů setkávám. Opakovaně jsem konfrontován s nesprávným postupem správních orgánů, kdy v případech, v nichž jsou určité pochybnosti o tom, že se podaří osobě podezřelé z přestupku v případném řízení prokázat vinu, jsou oznámení o přestupku odkládána dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích, a to aniž by byly osoby zúčastněné na konfliktu předvolány minimálně k podání vysvětlení dle ustanovení § 60 zákona o přestupcích, kde by mohly svůj nárok uplatnit. Na tento nešvar upozorňoval již můj předchůdce JUDr. Otakar Motejl.⁶ V takových případech osoby, kterým bylo např. ublíženo na zdraví a kterým vznikly náklady v souvislosti s léčením, jež nemusí být z prvotního oznámení zřejmé, nemají možnost se proti nezákonnému odložení věci účinně bránit.

⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, str. 59; k dispozici na <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Není bez zajímavosti, že všechny dotčené správní orgány argumentovaly tím, že pokud by zákonodárce hodlal zahrnout do okruhu osob, které správní orgán vyzoomívá o odložení věci, i jiné osoby než poškozéné na majetku, jistě by tak učinil a použil by jiného pojmu než poškozéný. Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva k této otázce mlčí,⁷ je třeba žádoucí praxi „dotvořit“ výkladem. Domnívám se, že text ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích mnou naznačený výklad nevylučuje. V této souvislosti nemohu nevzpomenout na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j.: 9 As 57/2008-35, v němž Nejvyšší správní soud (byť poněkud kontroverzně)⁸ dovodil, že „rozhodnutí o odložení věci podle § 66 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, týkající se návrhu podaného podle § 68 odst. 1 téhož zákona, je ve vztahu k osobě, která takový návrh podala, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou.“ I v tomto případě soud dospěl ke svému závěru výkladem zákonných ustanovení, i když z prostého textu zákona tento právní názor nevyplývá.

Ačkoliv rozumím snaze správních orgánů zachovat stávající praxi v této otázce, mám za to, že mnou naznačený výklad je žádoucí minimálně z hlediska naplňování principů dobré správy. V této souvislosti předkládám ještě jeden aspekt. Osoby, jimž byla způsobena újma (ať už hmotná, tak nemateriální) protiprávním jednáním, se ve velké většině nejdříve obrací na správní orgán, a teprve poté, co se svým nárokem neuspějí v rámci přestupkového řízení, zvažují podání žaloby na soud. Je to vcelku logické, ať už z finančních, tak i časových důvodů. Pokud by tyto osoby byly vyzooměny o tom, že je jejich oznámení odloženo, mohly by bez větších průtahů zvážít další právní kroky, včetně podání žaloby k soudu.

VI. – Návrh opatření k nápravě

Shrnu-li své závěry z tohoto šetření, mám za to, že obrátí-li se na správní orgán osoba dotčená přestupkem (resp. jednáním, které subjektivně vnímá jako přestupek), měl by ji správní orgán vyzoomět o odložení věci bez ohledu na druh újmy, která jí byla způsobena, aby tato osoba měla možnost se bránit proti případnému nezákonnému odložení věci, popř. mohla svůj nárok bez zbytečných průtahů uplatňovat u soudu.

Vzhledem k tomu, že v tomto případě je náprava chybného postupu správních orgánů bezpředmětná (stěžovatel se o odložení věci fakticky dozvěděl z e-mailu ze dne 24. 11. 2011), **navrhují** v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv **jako opatření k nápravě, aby se Komise k projednávání přestupků města Krajský**

⁷ K ustanovení § 66:

Zavedením institutu odložení věci se sleduje racionalizace postupu správních orgánů. Hlavní podstatou tohoto institutu je odstranění zbytečně formálního postupu. Tento požadavek je respektován i v tom, že o odložení přestupkové věci se nevydává rozhodnutí.

Důvody odložení věci jsou uvedeny taxativně; zároveň názorně ukazují, z jakých pohledů je třeba každý případ podezření z přestupku přezkoumat, dříve než by bylo proti pachateli zahájeno řízení o přestupku (viz ustanovení § 67 odst. 3).

⁸ K tomu blíže viz *Potměšil, J.*: Sporné judikáty Nejvyššího správního soudu I.; k dispozici na <http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho.html>

úřad a Ministerstvo vnitra řídily mémi závěry ve vztahu k otázkám, k nimž jsem se vyjádřil v rámci tohoto šetření, ve své budoucí praxi.

Ministerstvu vnitra jako opatření k nápravě navrhuji, aby s mémi závěry seznámilo pracovníky krajských úřadů, vykonávající přestupkovou agendu, a to na nejbližším konzultačním dni.

Úřady jsou povinny do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedly. Jestliže tuto povinnost nesplní nebo shledám-li jejich opatření k nápravě nedostatečná, jsem oprávněn vyrozumět o jejich postupu nadřízený úřad. Vedle toho mohu o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem správního orgánu (§ 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv).

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