

V Brně dne 23. dubna 2013
Sp. zn.:

Zpráva o šetření

ve věci podnětu Ing. M. P.

A - Obsah podnětu

Ing. M. P. bytem (dále také „stěžovatel“), se na veřejného ochránce práv (dále také „ochránce“) obrátil se stížností na postup Magistrátu města (dále také „magistrát“), Krajského úřadu (dále také „KrÚ“) nebo „krajský úřad“, Krajského úřadu kraje (dále také „KrÚ“) a Ministerstva vnitra (dále také „ministerstvo“) v rámci řízení o přestupku proti občanskému soužití ublížením na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“), kterého se měl vůči stěžovateli dopustit pan F. Z. zřízením a provozováním webových stránek <http://necernymskladkam.sweb.cz> a www.ing.m.p.sweb.cz.¹

Stěžovatel brojil zejména proti sporu mezi Krajským úřadem a Ministerstvem vnitra o aplikaci ustanovení § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), kdy ministerstvo vydalo usnesení o postoupení věci Krajskému úřadu kraje na základě žádosti ředitele KrÚ, a to až poté, co opakované žádosti KrÚ podané ředitelem sekce pro službu veřejnosti krajského úřadu ministerstvo zamítlo. Stěžovatel namítal, že v důsledku tohoto aplikačního sporu došlo ke značným průtahům v řízení, které mohou vést k prekluzi přestupku.

Protože podnět stěžovatele splňoval náležitosti dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), a vzbuzoval pochybnosti o tom, zda se správní orgány v rámci řízení nedopustily pochybení, zahájil jsem v dané věci šetření dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv.

V průběhu šetření jsem se dozvěděl, že Krajský úřad napadená rozhodnutí Magistrátu města v rámci odvolacího řízení zrušil a věc vrátil k novému projednání (s výjimkou řízení o námitce podjatosti, o níž rozhodl primátor statutárního města usnesením ze dne 30. 8. 2012, čj. ; toto řízení KrÚ zastavil z důvodu zpětvzetí odvolání stěžovatelem). Vzhledem k tomu, že řízení ve věci samé dosud není pravomocně ukončeno, rozhodl jsem se z důvodu urychlení průběhu šetření, kdy nelze důvodně předpokládat, že by v dohledné době bylo pravomocně rozhodnuto v meritu věci, v rámci tohoto šetření soustředit výhradně na postup Krajského úřadu

¹ Jedná se konkrétně o řízení vedená magistrátem pod sp. zn.

a Ministerstva vnitra při aplikaci ustanovení § 14 odst. 4, resp. ustanovení § 131 odst. 4, správního řádu.

B - Skutková zjištění

1) Vyjádření a spisový materiál Krajského úřadu

Dne 4. 3. 2013 jsem obdržel spisový materiál a vyjádření od ředitele krajského úřadu

a) Spis sp. zn.

Dne 17. 8. 2012 obdržel krajský úřad k provedení odvolacího řízení spis Magistrátu města sp. zn. . V rámci tohoto řízení podal odvolání Ing. M. P. proti rozhodnutí magistrátu ze dne 25. 6. 2012, čj. , jímž správní orgán zastavil dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích řízení vůči panu F. Z. pro přestupek proti občanskému soužití ublížením na cti urážkou dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Toho se obviněný měl dopustit tím, že cit.: „měl strpět, aby pod jeho jménem F. Z. , telefonním číslem a jeho e-mailovou adresou byl v internetovém prostředí na webové stránce zveřejněn dopis s názvem ‚Ing. M. P. ‚ obsahující urážlivé, zesměšňující výrazy a slovní spojení, týkající se osoby Ing. M. P. , nar. , bytem , ve znění: ‚člověk nemocný a potřebuje se sebeuspokojovat; nenechme se terorizovat tímto exotem; ekoterorista; zbabělec‘, ve kterém vyzývá blíže neurčený okruh lidí, aby na Ing. M. P. vyplazovali jazyk a oslovovali jej ‚nazdar Ekoteroristo‘, a v němž je obsažena otázka: ‚Myslíte si, že Ing. M. P. má nějakou osobní občanskou čest?‘ s odpovědí: ‚Já tedy rozhodně NE!‘, a dopis s názvem ‚Informace pro všechny, kterým se přihlásil Ing. M. P. do jejich správních řízení nebo je jinak obtěžuje skryt v občanském sdružení STOP ČERNÝM SKLÁDKÁM‘, který obsahuje urážlivé, zesměšňující a ponižující výrazy, dotýkající se lidské důstojnosti Ing. M. P. , cit.: ‚deviant; ukojení jeho nízkých sebeuspokojujících choutek; není dostatečně ukojen; nenechte se ovládat ekoteroristou P. ‚; s přáním pěkného dne bez srážky s Blby přeje F. Z. ze Zbilid‘.“ Současně magistrát uložil stěžovateli povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

Na základě námitek podjatosti vznesených jak panem Z. , tak rovněž Ing. P. rozhodl ředitel sekce pro službu veřejnosti Ing. M. B. usnesením ze dne 27. 9. 2012, čj. , že vedoucí oddělení ostatních správních činností je vyloučena z projednávání a rozhodování v této věci.² Toto usnesení nabylo právní moci dne 31. 10. 2012.

Na základě této skutečnosti předal Ing. B. spisový materiál dle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu Ministerstvu vnitra k provedení opatření dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti sdělil, že všechny

² Konkrétně se jednalo o:

- 1) odvolání proti rozhodnutí magistrátu ze dnů 25. 6. 2012 a 3. 8. 2012, obojí čj. MMJ/SPO/2615/2012;
- 2) odvolání proti usnesení primátora statutárního města Jihlavy ze dne 30. 8. 2012, čj. MMJ/P/1191/2012;
- 3) odvolání proti usnesení magistrátu ze dne 22. 8. 2012, čj. MMJ/SPO/10261/2012.

osoby, které by mohly být v této věci oprávněnými úředními osobami, jsou ve vztahu k vyloučené úřední osobě ve vztahu podřízenosti.

Ministerstvo vnitra svým přípisem ze dne 7. 11. 2012, čj. spisový materiál vrátilo s tím, že v daném případě nejsou dány důvody pro postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu. Ministerstvo má za to, že ředitel úřadu by měl pověřit projednáním příslušných odvolání kvalifikované úředníky z jiného oddělení či sekce krajského úřadu. Podmínka delegace dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu by byla splněna jen v případě, kdy by z projednávání věci byly vyloučeny všechny úřední osoby krajského úřadu včetně ředitele úřadu.

V návaznosti na tento přípis ředitel sekce pro službu veřejnosti opětovně požádal o postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu a o poskytnutí metodického stanoviska v této otázce. Ing. B. argumentoval tím, že žádný z úředníků mimo oddělení ostatních správních činností nemá složenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků, a nemohli by tedy v těchto věcech činit úkony. Kromě toho již v minulosti ministerstvo v obdobné věci³ žádosti Krajského úřadu vyhovělo a delegovalo věc k projednání a rozhodnutí Krajskému úřadu. Pro případ, že by ministerstvo neshledalo žádost krajského úřadu důvodnou, požádal Ing. B. o poskytnutí metodického stanoviska k této otázce s ohledem na předchozí usnesení ministerstva a zásadu legitimního očekávání vyjádřenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

Ministerstvo vnitra reagovalo dopisem z prosince (blíže nedatováno) 2012, čj. V něm setrvalo na svých dosavadních závěrech. Argumentovalo tím, že v ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu se hovoří o vyloučení všech úředních osob. To znamená, že musí být vyloučená každá jednotlivá úřední osoba, včetně úřední osoby stojící v čele správního orgánu. Odkazuje přitom na závěr č. 94 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010 - Podmínky delegace podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu.⁴ Ministerstvo trvá na tom, že ředitel krajského úřadu může vyřízením odvolání pověřit kvalifikované úředníky z jiného oddělení krajského úřadu, kteří mají právnické vzdělání nebo složenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti (např. pokud řeší přestupky vyhrazené jinému odboru). Pokud by se úředník nebo dokonce všichni úředníci prohlásili za podjaté jen z neochoty jednat s „neoblíbeným“ účastníkem řízení, např. s odůvodněním, že je daná osoba kdysi kritizovala, že je nespokojená s prací správního orgánu, jedná se o zneužití zákona, když o podjatost ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu nejde. Ministerstvo v souvislosti s postavením Ing. P. jakožto zaměstnance krajského úřadu odkázalo na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.⁵ K předchozímu případu, kdy ministerstvo usnesením postoupilo obdobnou věc k provedení odvolacího řízení Krajskému úřadu, ministerstvo poznamenalo, že se jednalo o jinou situaci, neboť podjatost všech úředníků KrÚ konstatoval ředitel krajského úřadu. Ten je dle názoru ministerstva jako jediný aktivně legitimován k posouzení, zda v rámci krajského úřadu jsou všechny úřední osoby podjaté, či nikoliv, a vyřízením věcí pověřit jiné úřední osoby,

³ Viz spis sp. zn.

, který ředitel krajského úřadu v rámci šetření rovněž předložil.

⁴ K dispozici na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

⁵ Rozsudek ze dne 16. 12. 2004, čj. 2As 21/2004-67, usnesení ze dne 21. 4. 2010, čj. 1As 19/2010-95.

či věc předložit nadřízenému správnímu orgánu s žádostí o postup dle ustanovení § 13 odst. 4 správního řádu.

Dopisem ze dne 21. 12. 2012, čj. _____, ředitel krajského úřadu konstatoval, že ze stejných důvodů, pro které jsou vyloučeni pracovníci oddělení ostatních správních činností, lze důvodně pochybovat o nezaujatosti všech ostatních zaměstnanců Krajského úřadu _____ zařazených do krajského úřadu. Ředitel krajského úřadu dále upozornil na to, že pokud by projednáním věci pověřil pracovníka jiného odboru, jak navrhlo ministerstvo, musel by tento pracovník na základě ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 3121/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o úřednících“), prokázat zvláštní odbornou způsobilost na daném úseku, anebo by musela být ve smyslu ustanovení § 34 zákona o úřednících uznána rovnocennost jeho vzdělání. Ředitel krajského úřadu závěrem konstatoval, že v podmínkách Krajského úřadu _____ není možné určit z důvodu podjatosti žádnou úřední osobu, která by mohla v předmětných řízeních činit patřičné úkony, a proto požádal Ministerstvo vnitra, aby ve smyslu ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu svým usnesením tyto věci delegovalo na jiný věcně příslušný správní orgán.

V návaznosti na tuto žádost Ministerstvo vnitra vydalo v lednu 2013 (blíže nedatováno)⁶ usnesení pod čj. _____, na základě něhož pověřilo provedením odvolacího řízení ve výše uvedených věcech Krajský úřad

b) Spis sp. zn. _____

Krajský úřad vedl též související spis, týkající se odvolání Ing. P. _____ proti usnesení Magistrátu města _____ ze dne 22. 8. 2012, čj. _____ Krajský úřad tuto věc připojil k výše uvedenému spisu sp. zn. _____

V rámci spisu ad b) krajský úřad informoval stěžovatele o krocích, které učinil ve vztahu k Ministerstvu vnitra.⁷

Ředitel krajského úřadu ve svém vyjádření⁸ stručně shrnul postup Krajského úřadu _____ v této věci, tak jak je uveden výše.

2) Vyjádření a spisový materiál Ministerstva vnitra

Ředitel odboru všeobecné správy ministerstva JUDr. V. H. _____ se ve svém vyjádření⁹ zaměřil zejména na vysvětlení odlišného postupu ministerstva v případě z roku 2011.¹⁰ kdy hned napoprvé pověřilo usnesením ze dne 20. 5. 2011, čj. _____ provedením odvolacího řízení Krajský úřad _____ a v šetřeném případě, kdy tak ministerstvo učinilo až napotřetí, poté, co o postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu požádal sám ředitel krajského úřadu. Ministerstvo takto postupovalo proto, že dle jeho názoru pouze ředitel úřadu je na základě ustanovení § 69 odst. 2 písm. e) zákona

⁶ Ze spisu poskytnutého Ministerstvem vnitra vyplývá, že usnesení bylo vydáno dne 14. 1. 2013 a nabylo právní moci dne 13. 2. 2013.

⁷ Viz dopis ze dne 19. 10. 2012 čj. _____, a dopis ze dne 10. 1. 2013, čj. _____

⁸ Dopis ze dne 28. 2. 2013, čj. _____

⁹ Dopis ze dne 26. 2. 2013, čj. _____

¹⁰ Spis sp. zn. _____

č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jako jediný oprávněn rozhodnout, zda jsou ve věci všechny úřední osoby v rámci krajského úřadu podjaté, či zda okolnosti umožňují, aby věc vyřídila jiná úřední osoba z jiného oddělení či odboru krajského úřadu disponující právnickým vzděláním nebo zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků. JUDr. H. dále upozorňuje, že z postavení stěžovatele jako zaměstnance krajského úřadu nelze a priori dovozovat generální podjatost všech zaměstnanců krajského úřadu, přestože je k takovému případu a otázce možné hrozby „systémové podjatosti“ třeba přistupovat se zvýšenou mírou opatrnosti. Na to upozorňuje mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1As 89/2010. Pokud však ředitel krajského úřadu prohlásí, že v rámci úřadu jsou všechny úřední osoby podjaté, potom je třeba takové žádosti vyhovět a projednáním věci pověřit jiný správní orgán, který sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. Ministerstvu v takovém případě nepřísluší polemizovat s názorem ředitele krajského úřadu, a ani jeho závěr jakkoliv revidovat či jej přezkoumávat.

Od případu z roku 2011 se aktuální kauza liší právě v tom, že první dvě žádosti podal nikoliv ředitel úřadu, ale pouze ředitel sekce pro službu veřejnosti, který je příslušný ke konstatování podjatosti toliko pouze pracovníků oddělení správních činností, které mu v rámci organizační struktury krajského úřadu podléhá, nikoliv pracovníků dalších odborů či oddělení. K námitce Ing. B. že úřední osoby, které mají složenou zkoušku odborné způsobilosti na úseku přestupků, jsou zařazeny do oddělení ostatních správních činností, a žádný jiný úředník tedy nemůže s ohledem na tuto skutečnost činit v daných věcech úkony, JUDr. H. uvedl, že ředitel sekce v této souvislosti pominul ustanovení § 33 odst. 1 zákona o úřednících¹¹ ve spojení s ustanovením § 1 odst. 2 písm. b) vyhlášky Ministerstva vnitra č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků.¹² Má za to, že krajský úřad je daleko více personálně zabezpečen úředníky s právní kvalifikací než např. obecní úřady či obecní úřady obcí s rozšířenou působností. JUDr. H. dále poznamenal, že je vysoce nepravděpodobné, že by všechny úřední osoby na krajském úřadě byly k danému případu osobně zainteresovány, na rozdíl od menších obcí, u nichž je pravděpodobnost větší. K námitce Ing. B., který doufal v legitimní očekávání v tom směru, že Ministerstvo vnitra stejně jako v minulosti v obdobném případě pověřil projednáním věci jiný správní orgán, ředitel odboru všeobecné správy poznamenal, že od té doby uplynula delší doba, přičemž s ohledem na absenci aktuálního konstatování podjatosti ze strany ředitele krajského úřadu tento argument ministerstvo pokládalo za účelový a za snahu neřešit danou věc. JUDr. H. závěrem poznamenal, že pokud by Ministerstvo vnitra v takovém případě vyhovělo již první žádosti, postupovalo by sice v souladu se zásadou rychlosti řízení, ale na úkor zákona. Má tedy za to, že ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem, a nikoliv formalisticky, jak je mu ze strany krajského úřadu vytýkáno. V opačném případě by ministerstvo fungovalo jen jako prostředník, který nemá do věci co mluvit, a který je povinen vyhovět téměř jakékoliv podobné žádosti

¹¹ (1) Povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost (ustanovení § 21), povinnost účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů (ustanovení § 27) nebo povinnost účastnit se vstupního vzdělávání (ustanovení § 19) nemá úředník, který získal vzdělání v bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených prováděcím právním předpisem nebo kterému bylo vydáno osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části podle ustanovení § 34.

¹² (2) Povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost:

b) ze zvláštní části nemá úředník, který získal vysokoškolské vzdělání v některém z bakalářských nebo magisterských studijních programů, pokud jde o správní činnosti uvedené v bodu 2 přílohy č. 2 k této vyhlášce.

a delegování případů z beder jedněch správních orgánů na druhé správní orgány vždy posvětit.

Postup Ministerstva vnitra byl z větší části popsán v předchozí části týkající se postupu KrÚ a na něj tedy odkazují. Na tomto místě pouze doplním, že Ministerstvo vnitra informovalo stěžovatele několika dopisy o svém postupu na základě jeho opakovaných žádostí.¹³

C - Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Po prostudování spisového materiálu a podkladů získaných při místním šetření jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba, a věc hodnotím následujícím způsobem.

Jak už jsem se zmínil v části A této zprávy, v rámci tohoto šetření pomínu posouzení postupu správních orgánů v meritu věci a soustředím se výlučně na hodnocení postupu Krajského úřadu a Ministerstva vnitra při aplikaci ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu¹⁴ ve spojení s ustanovením § 131 odst. 4 správního řádu.¹⁵

V rámci tohoto šetření vyvstalo několik otázek, na které se v následujícím textu pokusím odpovědět.

1) Je třeba usnesení o vyloučení úřední osoby z projednání věci dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu vždy odůvodnit?

Ředitel sekce pro službu veřejnosti Ing. B. rozhodl usnesením ze dne 27. 9. 2012, čj. , o tom, že vedoucí oddělení ostatních správních činností KrÚ JUDr. A. K. je vyloučena z projednávání věci vedené pod sp. zn. Ing. B. na základě ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu¹⁶ své usnesení neodůvodnil s odkazem na to, že bylo vyhověno námitkám podjatosti obou účastníků řízení, tj. jak obviněného F. Z.

¹³ Konkrétně se jednalo o dopis ze dne 14. 11. 2012, čj. , dopis ze dne 20. 12. 2012, čj. Čj.

dopis ze dne 17. 12. 2012, a dopis ze dne 8. 2. 2013,

¹⁴ (4) Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle ustanovení § 131 odst. 4.

¹⁵ (4) Nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (ustanovení § 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen „kolegiální orgán“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

¹⁶ (4) Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.

tak i navrhovatele Ing. M. P. Obviněný vznesl námitku podjatosti v rámci vyjádření ze dne 9. 8. 2012 k odvolání podanému Ing. P. Konkrétně uvedl: „Vzhledem k tomu, že Ing. M. P. má různé ‚chapadla‘ - ‚spolupracovníky‘ i na KV a vzhledem k tomu, že při předešlých řízeních vyšlo najevo, že se všichni odpovědní pracovníci KV cítí podjatí nebo mají podobný názor na Ing. P. jako já a široké okolí, žádám, aby celá věc byla předána spolu s předchozí úplnou spisovou dokumentací jednotlivých podání navrhovatele k vyřízení jinému kraji.“

Ing. P. v námitce podjatosti doručené krajskému úřadu dne 28. 8. 2012 uvedl:

„Podáním ze dne 20. 7. 2012 jsem proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Příslušnost k rozhodnutí o tomto opravném prostředku je dána zdejšímu krajskému úřadu, jehož jsem zaměstnancem.“

Usuzuji, že je zde tak dán důvodný předpoklad, že mám s ohledem na svůj poměr k věci, k pracovníkům, kteří ji budou rozhodovat a k účastníku řízení zcela odlišný zájem na výsledku řízení než obviněný, pro nějž lze pochybovat o nepodjatosti v rozhodování, nebo by to bylo případně i jiné úřední osobě v rámci tohoto krajského úřadu kladeno.

Ze zásad, na nichž správní řízení staví, plyne, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení a že správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění, a protože míním, že je to tento případ, podávám návrh níže odůvodněný.

Shora uvedenou argumentaci dále rozšiřuji o známé skutečnosti, tedy to, že obviněným je osoba, která je podezřelá z kyberšikany, které se dopouští v internetovém prostředí vůči některým zaměstnancům krajského úřadu včetně, např. pracovníka přestupkové agendy, přičemž pro své jednání volí nebyvale stupňující agresivní formu s rozesláním adres příslušných webových stránek na služební e-mailové adresy všem uvolněným zastupitelům a zaměstnancům Krajského úřadu. Jedná se konkrétně o stránky www.ing.m.p.sweb.cz, které byly předmětem mého návrhu na projednání přestupku, o němž rozhodoval shora uvedený správní orgán, a dále <http://necernymskladkam.sweb.cz/>, jejichž obsah jsem v rámci přestupkového řízení zahrnul jako důkaz pro uznání viny obviněného. Jinými slovy řečeno, z celého dosavadního konání obviněného je zřejmé, že jde především o vydírání orgánů kraje, a zejména osoby ředitele úřadu, a tato osoba se koneckonců i v tomto smyslu takto vyjádřila při osobním jednání na krajském úřadu dne 11. 3. 2010.

S ohledem na moji předchozí argumentaci z hlediska zaměstnance kraje pak mám za to, že jsou ze všech úkonů v řízení vyloučeni i ostatní pracovníci krajského úřadu, protože už existence tohoto vztahu by mohla výsledek řízení ovlivnit, a dále za účelem předejít jakýchkoli dalších ataků ze strany obviněného v tomto předvolebním čase na orgány kraje navrhuji věc Krajským úřadem nerozhodovat, nýbrž ji k rozhodnutí o odvolání předat jinému krajskému úřadu.“

Je zřejmé, že oba účastníci řízení namítali podjatost z poněkud odlišných důvodů. V tomto směru se domnívám, že postup Ing. B. který s využitím

ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu usnesení, čímž vyloučil z projednávání věci vedoucí oddělení ostatních správních činností KrÚ, neodůvodnil, není příliš vhodný. Mám za to, že **důvody, v nichž služebně nadřazený pracovník shledává podjatost úřední osoby, by měly být z usnesení vydaného dle ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu jasně identifikovatelné z hlediska naplnění znaků podjatosti, které jsou vymezeny v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu**, tj. poměr k věci či účastníkům (nebo jejich zástupcům) a zájem na výsledku řízení. Je třeba mít na paměti, že podjatost určité úřední osoby s ohledem na tyto znaky buď je, anebo není; bez ohledu na to, zdali účastník řízení námitku podjatosti podal, či nikoliv.¹⁷ Důvody podjatosti tedy není možné odvozovat výlučně od skutečností uváděných v námitce (kdy v tomto případě se navíc jedná o důvody do značné míry protikladné), ale služebně nadřazený pracovník by měl při rozhodování o námitce podjatosti vždy poměřovat (a současně náležitě odůvodnit), zdali má úřední osoba 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. Náležité odůvodnění usnesení je, dle mého názoru, rovněž nezbytné z hlediska případného přezkumu v rámci odvolacího řízení.

2) Nakolik je fakt, že jeden z účastníků řízení je zaměstnancem úřadu, který ve věci rozhoduje, relevantní z hlediska možné podjatosti (všech) zaměstnanců tohoto úřadu?

Při hledání odpovědi na tuto otázku je, dle mého názoru, třeba vycházet především ze samotné definice podjatosti v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, dle něhož *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále také „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, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit*. K tomu, aby bylo možno hovořit o podjatosti úřední osoby, musí kromě poměru k věci, k účastníkům řízení či jejím zástupcům přistoupit též zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o nepodjatosti konkrétní úřední osoby.

Dostupná judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce podjatosti směřuje na poněkud odlišné situace, než je tato, např. když je účastníkem řízení zastupitel obce, jejíž obecní úřad ve věci rozhoduje,¹⁸ nebo když je účastníkem řízení sama obec (popř. má jiný zájem na výsledku řízení).¹⁹ Pokusím se tedy formulovat určitý obecný závěr dopadající na situaci, kdy je účastníkem řízení zaměstnanec územního samosprávného celku.

Vzhledem k tomu, že mi nejsou známy vnitřní poměry v rámci KrÚ, z nichž by bylo možno dovodit (ne)existenci znaků podjatosti, a tyto poměry nebyly ani osvětleny v odůvodnění usnesení Ing. B. ze dne 27. 9. 2012, mohou být moje závěry v tomto směru poněkud zkreslující. Vycházím z faktu, že krajský úřad je orgán kraje tvořený řádově stovkami zaměstnanců. Dle mého soudu je prakticky nemožné, aby se všichni úředníci zařazení do různých odborů (které navíc sídlí

¹⁷ Obdobně též Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 47.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, čj. 2As 29/2007-74; publikováno ve Sb. NSS pod č. 1465/2008.

¹⁹ Např. nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1As 89/2010-119.

v různých budovách) znali osobně natolik, že by měli pro poměr k účastníkovi řízení (konkrétně ve vztahu k Ing. P.) takový zájem na výsledku řízení, aby bylo možné důvodně pochybovat o jejich nepodjatosti.

Pokud se týká námitky Ing. B. a Mgr. Ing. K. , že pouze do oddělení ostatních správních činností jsou zařazeni pracovníci disponující zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků, musím dát za pravdu argumentaci ministerstva,²⁰ že ačkoliv dle tvrzení ředitele krajského úřadu disponují zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků pouze úředníci zařazení do oddělení ostatních správních činností, bylo možno pověřit projednáním věci úřední osobu s právníkem vzděláním²¹ z jiného odboru či oddělení, než je oddělení správních činností, jehož vedoucí JUDr. K. byla z projednání a rozhodnutí ve věci vyloučena, a z odboru ekonomického, do něhož je zařazen Ing. P.

Poměr k věci představuje otázku poněkud složitější. Ze spisového materiálu vyplývá, že ředitel krajského úřadu zaslal svou reakci na anonymní e-mail týkající se projednávané věci všem zaměstnancům krajského úřadu. Součástí tohoto e-mailu byl odkaz na internetové stránky <http://necernymskladkam.sweb.cz/>, na nichž byly dostupné některé informace pejorativního charakteru o Ing. P. Zaměstnanci úřadu tedy měli možnost se s podstatou projednávané kauzy osobně seznámit. I přesto se domnívám, že v rámci správního orgánu velikosti krajského úřadu by mělo být možno dohledat úřední osoby schopné (ať už vzděláním, tak i profesionalitou) věc řádně projednat. Úředník územního samosprávného celku by měl mít vždy na paměti povinnosti vyplývající z ustanovení § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o úřednících“). Dle tohoto ustanovení je úředník mj. povinen *hájit při výkonu správních činností veřejný zájem²² a jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.²³*

V tomto ohledu souhlasím s názorem ministerstva, že důvodem pro prohlášení se za podjatého nemůže být předchozí kritika ze strany účastníka řízení nebo nespokojenost s prací správního orgánu, byť připouštím, že v některých případech nemusí být projednávání věci s takovým účastníkem řízení jednoduché.²⁴ V dané souvislosti si dovoluji citovat rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 4. 1997, sp. zn. 11Nc 12/97,²⁵ který se týkal podjatosti soudce, nicméně, dle mého názoru, jej lze použít i pro posuzovanou situaci. Krajský soud dospěl k závěru, že: *„k vyloučení soudce nemůže vést pouze subjektivní vyjádření soudce, že se pokládá za podjatého. Působí, pocity a motivy soudce, s nimiž k rozhodování přistupuje, nejsou skutečnostmi, jimiž by bylo možno pochybnost o nepodjatosti*

²⁰ Viz dopis ze dne 13. 12. 2012, čj.

, a usnesení ze dne 14. 1. 2013, čj.

²¹ Viz ustanovení § 33 odst. 1 zákona o úřednících ve spojení s ustanovením § 1 odst. 2 písm. b) vyhlášky Ministerstva vnitra č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků (pozn.: tato vyhláška byla s účinností od 1. 10. 2012 zrušena a nahrazena vyhláškou Ministerstva vnitra č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků).

²² Ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o úřednících.

²³ Ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o úřednících.

²⁴ Ministerstvo vnitra se k problematice zneužívání institutu podjatosti vyjádřilo též v zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice konaným odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2009 (bod 16.);

k dispozici např. na <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=140338&TypeID=2>

²⁵ K dispozici v ASPI (ASPI ID: JUD14549CZ).

odůvodnit. To jsou okolnosti případu, které by mohly přicházet v úvahu a působit na každého soudce, jemuž by byla věc přidělena; právě osobnost a postavení soudce musí být zárukou, že na sebe takovými vlivy působit nepřipustí. Opačný závěr by bylo možno učinit jen tehdy, kdyby soudce v rámci svého subjektivního vyjádření tvrdil takové skutkové okolnosti, které by objektivně nasvědčovaly tomu, že má k věci či účastníkům nebo jejich zástupcům takový vztah, který by vzbuzoval důvodné pochybnosti o jeho nepodjatosti.“ Jinými slovy, úředník (obzvláště pokud vykonává natolik exponovanou činnost, jako je odvolací řízení na krajském úřadě) by měl být disponován určitým nadhledem, zvýšenou odolností vůči tlaku a schopností postupovat toliko v mezích zákona, podzákoných právních předpisů a případně interních směrnic úřadu.

Shrnu-li své závěry k této otázce, mám za to, že **správní orgán velikosti krajského úřadu by měl disponovat úředními osobami schopnými (jak po stránce vzdělání, tak z hlediska profesionality) projednat přestupkovou věc, přičemž nelze důvodně očekávat, že by všechny odborné způsobilé úřední osoby byly potencionálně podjaté z důvodu vztahu (kladného či záporného) k zaměstnanci úřadu v postavení účastníka řízení a měly současně určitý zájem na výsledku tohoto řízení.** Pokud by snad důvody takovéto generální podjatosti všech úředních osob byly dány (což samozřejmě s ohledem na okolnosti toho kterého případu nelze zcela vyloučit), měly by být v podnětu nadřízenému správnímu orgánu dle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu řádně popsány. Pouhé konstatování podjatosti všech úředních osob považuji za nedostatečné.

3) Kdo je oprávněn vyrozumět nadřízený orgán o nutnosti pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím ve věci

Dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu **nadřízený správní orgán usnesením pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (ustanovení § 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále také „kolegiální orgán“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověřil správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.** Z textu tohoto ustanovení vyplývá, že tento postup je přípustný toliko v případě, kdy jsou vyloučeny všechny úřední osoby. Je tedy nasnadě, že by tento podnět měl podat výlučně vedoucí úřadu (v daném případě ředitel krajského úřadu), který je společným nadřízeným všech úředních osob zařazených v rámci úřadu. **Postup ředitele Sekce pro službu veřejnosti, který opakovaně požádal ministerstvo o postup dle výše zmíněného ustanovení i přes doporučení, aby ředitel úřadu pověřil projednáním příslušných odvolání kvalifikované úředníky z jiného oddělení či sekce krajského úřadu, shledávám chybným,** a to i proto, že je v rozporu se zásadou instančnosti v rámci soustavy správních orgánů. Dle této zásady je podřízený správní orgán vázán pokynem či právním názorem nadřízeného správního orgánu.

4) Je vedoucí úřadu povinen podnět k pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím ve věci odůvodnit?

Ředitel krajského úřadu k otázce důvodů podání podnětu k postupu dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu poznamenal, že: „ze stejných důvodů,

pro které jsou z předmětných věcí vyloučení pracovníci oddělení ostatních správních činností, kteří jediná disponují příslušnou zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na daném úseku, lze důvodně pochybovat o nezaujatosti všech ostatních zaměstnanců Krajského úřadu Kraje zařazených do krajského úřadu. Za dané situace tedy nelze na zdejším krajském úřadu s ohledem na vyloučení všech úředních osob určit někoho jiného, kdo by mohl řízení v předmětných věcech provést.“

Jak už jsem se zmínil výše, ve spisové dokumentaci nejsou důvody pro vyloučení JUDr. K. (a potažmo všech jí podřízených pracovníků oddělení ostatních správních činností) náležitě popsány a doloženy. Pokud tedy ředitel úřadu odkázal na důvody, pro které byli vyloučení pracovníci oddělení ostatních správních činností, potom nelze než konstatovat, že vyloučení všech úředních osob zařazených do krajského úřadu nebylo řádně odůvodněno. Řádné odůvodnění v otázce podjatosti přitom považují, jak jsem již výše poznamenal, za velice důležité. Jestliže se navíc jedná o vyloučení všech úředních osob, s čímž je spojen zásah do místní příslušnosti správního orgánu, měla by být žádost o pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci odůvodněna natolik, aby nevznikaly pochybnosti o nezbytnosti tohoto kroku.

Dle ustanovení § 14 odst. 4 věty první a druhé představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Pro případ rozhodování o podjatosti zaměstnanců zařazených do krajského úřadu se užije zvláštní ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle něhož skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance zařazeného do krajského úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují příslušnému vedoucímu odboru krajského úřadu; skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru krajského úřadu nebo vedoucího nebo člena zvláštního orgánu se oznamují řediteli krajského úřadu. O podjatosti rozhoduje zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují; ten také v případě rozhodnutí o vyloučení pro podjatost učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.

V podmínkách Krajského úřadu Kraje měl, dle mého názoru, ředitel sekce pro službu veřejnosti za situace, kdy byla vyloučena z projednávání věci JUDr. K. a potažmo jí podřízenými pracovníci oddělení ostatních správních činností, pověřit usnesením jinou odborně způsobilou osobu (tj. osobu se zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků nebo s právnickým vzděláním) z odborů, které pod něj organizačně spadají.²⁶ S ohledem na požadavek včasného projednání věci by bylo samozřejmě namístě, aby ředitel sekce pověřil jejím vyřízením úřední osobu, u níž nelze důvodně očekávat vyloučení z projednávání věci z důvodů stanovených v ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu (viz výše), a o níž bude přesvědčen, že tato úřední osoba bude s ohledem na své odborné a profesionální kvality schopna věc převzít a projednat. Pokud by se nepodařilo najít žádné do úvahy přicházející úřední osoby z těchto odborů (tyto osoby by samozřejmě měly svou podjatost náležitě odůvodnit), měl by ředitel sekce pro službu veřejnosti předložit věc řediteli krajského úřadu, který by měl obdobně

²⁶ Podle organizační struktury dostupné na webových stránkách Krajského úřadu se jedná o odbor lesního a vodního hospodářství a zemědělství, odbor sociálních věcí, odbor školství, mládeže a sportu, odbor územního plánování a stavebního řádu, odbor zdravotnictví a odbor životního prostředí

pověřit projednáním věci odborně způsobilé úřední osoby z dalších odborů. ***Teprve v případě, že by se řediteli nepodařilo najít nepodjatou úřední osobu v rámci celého krajského úřadu, mohl by požádat ministerstvo o pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím ve věci.***

Ačkoliv lze namítat, že takový postup je zdlouhavý a může znamenat prodlevy v řízení, je třeba si uvědomit, že změna místní příslušnosti v důsledku uplatnění postupu dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu je natolik závažným zásahem v řízení, že je možné jej využívat pouze v opravdu odůvodněných případech.

5) Je nadřízený správní orgán vázán konstatováním podjatosti všech úředních osob ze strany vedoucího podřízeného správního orgánu?

Tuto otázku je, dle mého názoru, nutno posuzovat v kontextu mých předešlých úvah. Z textu ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu („*Nadřízený správní orgán usnesením pověř...*“) by se mohlo zdát, že pokud vedoucí podřízeného správního orgánu ve své žádosti sdělí, že všechny úřední osoby zařazené do jím vedeného úřadu jsou podjaté, je nadřízený správní orgán povinen toto sdělení akceptovat, a usnesením pověřit projednáním a rozhodnutím věci správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. Toto je však, dle mého názoru, možné pouze tehdy, pokud vedoucí správního orgánu vyloučení všech úředních osob ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu řádně doložil. ***Jestliže z předložené spisové dokumentace nejsou důvody podjatosti u konkrétních úředních osob (viz výše) zřejmé, potom je, dle mého názoru, namíste podnět k pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci odmítnout, věc vrátit zpět a vyzvat podřízený správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření projednáním věci jinou úřední osobu.*** V opačném případě by mohlo docházet ke zneužívání tohoto institutu, jak se o tom zmiňuje Ministerstvo vnitra.²⁷ Je úkolem nadřízených správních orgánů (nejen ministerstva ve vztahu ke krajským úřadům, ale též krajských úřadů ve vztahu k orgánům obcí či magistrátů statutárních měst ve vztahu k úřadům městských částí nebo úřadům městských obvodů), aby ze své pozice vedly jim podřízené správní orgány k omezení případného nadužívání tohoto institutu.

Závěrem, nad rámec výše položených otázek, si dovoluji poukázat na určitou nekonzistentnost závěrů Ministerstva vnitra v aktuálně šetřeném případě na straně jedné, a v obdobném případě vedeném ministerstvem pod sp. zn.

na straně druhé. Tehdy se prohlásili podjatými pracovníci oddělení ostatních správních činností KrÚ Mgr. D. M. a Bc. D. T. . Ředitel krajského úřadu následně ve svém dopisu ze dne 28. 4. 2011, čj. konstatoval, že: „... nelze určit jinou oprávněnou úřední osobu namísto těch, které oznámily svou podjatost, a krajský úřad tak není způsobilý činit v tomto řízení další úkony.“ Ministerstvo této žádosti vyhovělo a usnesením ze dne 20. 5. 2011, čj.

pověřilo projednáním a rozhodnutím věci Krajský úřad . Z textu dopisu ředitele krajského úřadu, dle mého názoru, nevyplývá, že by byli podjatí všichni zaměstnanci (úřední osoby) KrÚ , nýbrž pouze fakt, že dle názoru Ing. Bc. K. , dr. h. c., nebylo možno určit jinou oprávněnou úřední osobu (patrně proto, že úřední osoby z jiných oddělení či odborů nedisponují zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přestupků). Není mi tedy zcela jasné, z jakého důvodu ministerstvo v prvním případě žádosti

²⁷ Viz pozn. pod čarou č. 22.

ředitele krajského úřadu vyhovělo, a v aktuálním případě naproti tomu opakovaně vyzvalo krajský úřad, aby projednáním a rozhodnutím věci byly pověřeny jiné úřední osoby s právnickým vzděláním. V tomto ohledu tedy rozumím námitkám krajského úřadu, že ministerstvo v obdobné záležitosti zaujalo odlišný postoj (byť, znovu opakují, jinak s aktuálními závěry ministerstva souhlasím).

D - Závěr

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv shrnuji zjištěná pochybení:

- 1) Ředitel sekce pro službu veřejnosti KrÚ _____ neodůvodnil své usnesení o vyloučení JUDr. A. _____ K. _____ z projednání a rozhodnutí věci.
- 2) Ředitel sekce pro službu veřejnosti KrÚ _____ nebyl aktivně legitimován k podání žádosti o pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci z důvodu podjatosti všech úředních osob zařazených do KrÚ _____
- 3) Ředitel krajského úřadu řádně neodůvodnil žádost o postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu z důvodu podjatosti všech úředních osob zařazených do krajského úřadu.

Ředitele krajského úřadu a ministra vnitra žádám, aby se k mým závěrům do 30 dnů od doručení dopisu vyjádřili. Uvítal bych, pokud by se ministr vnitra ve svém sdělení vyjádřil též k tomu, jaké okolnosti odůvodňovaly odlišný postoj k možnosti pověřit projednáním a rozhodnutím věci osoby s právnickým vzděláním namísto vyloučených osob disponujících zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na úseku přešupků. Rovněž uvítám sdělení, jak často se Ministerstvo vnitra s obdobnými případy setkává a do jaké míry se odůvodněností podnětů dle ustanovení § 14 odst. 4 správního řádu z hlediska naplnění znaků podjatosti zabývá.

Vyjádření Krajského úřadu _____ a Ministerstva vnitra mohou být podkladem pro vydání závěrečného stanoviska ve věci.

v z. JUDr. Stanislav Kř e ě k
zástupce veřejného ochránce práv

