

Krajský úřad Olomouckého kraje
Odbor majetkový, právní a správních činností
Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc

č. j. KUOK 40119/2017

V Olomouci dne 21. dubna 2017

sp. zn. KÚOK/29625/2017/OMPSČ-P/611

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor majetkový, právní a správních činností (dále také odvolací orgán), příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 89 odst. 1 a § 178 odst. 2 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), rozhodl o odvolání obviněného z přestupku

, které bylo podáno dne 9. 3. 2017, odvolacímu orgánu předloženo dne 21. 3. 2017 a které směřuje proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru správních činností, oddělení přestupkového, písemně vyhotovenému dne 10. 2. 2017 a vydanému dne 20. 2. 2017 v přestupkovém řízení pod číslem jednacím SMOL/035380/2017/OSC/PREST/Boh, takto:

Podle § 90 odst. 5 věty první správního řádu se odvolání

z a m í t á

a rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru správních činností, oddělení přestupkového, písemně vyhotovené dne 10. 2. 2017 a vydané dne 20. 2. 2017 pod číslem jednacím SMOL/035380/2017/OSC/PREST/Boh se

p o t v r z u j e .

O d ů v o d n ě n í

Rozhodnutím Magistrátu města Olomouce, odboru správních činností, oddělení přestupkového (dále také správní orgán prvního stupně) písemně vyhotoveným dne 10. 2. 2017 a vydaným dne 20. 2. 2017 pod číslem jednacím SMOL/035380/2017/OSC/PREST/Boh (dále také napadené rozhodnutí) byl

, uznán vinným přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o střetu zájmů), kterého se měl dopustit tím, že za rok 2015 jako tajemník Magistrátu města Prostějova do oznámení o činnostech dle ustanovení § 9 zákona o střetu zájmů ze dne 28. 6. 2016 neuvedl pracovněprávní vztah se společností Vodovody a kanalizace Prostějov, a.s. se sídlem Krapkova 1635/26, 796 01 Prostějov, čímž z nedbalosti uvedl zjevně neúplné údaje v prohlášení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona

ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích) a § 24 zákona o střetu zájmů správní orgán prvního stupně uložil obviněnému za uvedené jednání pokutu ve výši 3000 Kč a současně mu v souladu s § 79 odst. 1 zákona o přestupcích a § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, uložil povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1000 Kč. Ke splnění uložené povinnosti spočívající v zaplacení uložené pokuty mu stanovil lhůtu třiceti dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Ke splnění uložené povinnosti spočívající v zaplacení uložených nákladů spojených s projednáváním přestupku mu pak stanovil lhůtu patnácti dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

Obviněný z přestupku I. napadl rozhodnutí v celém jeho rozsahu včasným a přípustným odvoláním podaným dne 9. 3. 2017. V odvolání uvedl, že zákon stanoví naprosto nerovné podmínky pro veřejné funkcionáře, kteří jsou zároveň evidenčními orgány, neboť na rozdíl od ostatních veřejných funkcionářů nemají právo na stanovení dodatečné lhůty a každé jejich i zanedbatelné opomenutí může být přestupkem. Z tohoto důvodu spatřuje v příslušném ustanovení zákona porušení základního ústavního práva, které zaručuje, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Dále uvedl, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako správní orgány I. stupně rozhodují o přestupku nejednotně, nejsou ukládány totožné sankce, zcela chybí metodická kontrola a podpora. Uvedl také, že správní orgán prvního stupně úplně pominul skutečnost, že v části IV. formuláře čestného prohlášení jsou uvedeny výše, druh a zdroj každého jeho příjmu, včetně příjmu od společnosti Vodovody a kanalizace Prostějov, a.s., a i když následně dne 11. 7. 2016 čestné prohlášení sám bez dalšího doplnil v části II. formuláře čestného prohlášení, již jeho čestné prohlášení ze dne 28. 6. 2016 obsahovalo údaje minimálně v rozsahu a struktuře, jak je stanoví zákon o střetu zájmů v § 11 odst. 2, tedy příjem od společnosti Vodovody a kanalizace, a.s. v rozsahu jeho výše, druhu a zdroje. Vztah k této společnosti byl tedy dle jeho názoru jednoznačně patrný již z čestného prohlášení ze dne 28. 6. 2016, tudíž nemohlo dojít ke ztížení nebo omezení veřejné kontroly nad výkonem funkce veřejného činitele. Dále namítnul, že nebyl nikým upozorněn na nedostatky v přiznání o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, že bylo pravdivé, a proto se zpracováním prohlášení nedostal a ani nemohl dostat do situace, která může vyvolávat snahu preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku. Dále uvedl, že poskytl správnímu orgánu sám a dobrovolně veškerou součinnost a informace, popsal stav věci po pravdě, přesto správní orgán situaci minulých let posoudil jako přitěžující okolnost, což podle jeho názoru odporuje právní úpravě odpovědnosti za přestupek. Napadené rozhodnutí považuje za výsledek vyloženě formalistického přístupu správního orgánu prvního stupně, který při své správní úvaze nezohlednil právní úpravu ve všech jeho souvislostech, nepoměřoval jeho případ s úmyslem zákonodárce a nezohlednil ani okolnosti případu a jeho závažnost. Z výše uvedeného dle jeho názoru vyplývá, že v řešeném případě nemohl porušit zákon, pokud konkrétní ustanovení zákona odporuje ústavnímu pořádku, a proto jej nelze posoudit jako přestupek. Současně namítnul, že považuje samotné projednání za dostatečný trest za jeho opomenutí, jelikož prokázal, že projednávaný případ je výsledkem shody okolností a vzniklý stav napravit okamžitě poté, co jej zjistil.

V souladu s § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal odvolací orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy.

Správnost napadeného rozhodnutí byla přezkoumána v rozsahu námitek obviněného obsažených v odvolání.

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že předmětné řízení o přestupku bylo zahájeno dne 24. 8. 2016, kdy bylo správním orgánem prvního stupně v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu oznámeno, že proti jeho osobě zahájil správní orgán prvního stupně řízení o přestupku. Spolu s oznámením o zahájení řízení byl obviněný předvolán v souladu s § 59 správního řádu k ústnímu jednání na 8. 9. 2016. K nařízenému ústnímu jednání se předvolaný dostavil. Správní orgán prvního stupně dne 10. 10. 2016 vydal pod č. j. SMOL/219125/2016/OSC/PREST/Boh rozhodnutí, kterým uznal obviněného vinným přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů a uložil mu pokutu ve výši 3.000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se dne 26. 10. 2016 odvolal. Odvolací orgán svým rozhodnutím vydaným dne 14. 12. 2016 pod č. j. KUOK 117796/2016 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Správní orgán prvního stupně předvolal obviněného v souladu s § 59 správního řádu k ústnímu jednání na 10. 2. 2017, při němž jej seznámil se změnou ve vymezení skutku a v jeho právní subsumci. Současně mu umožnil uplatnit svá práva v souladu s § 73 odst. 2 zákona o přestupcích a § 36 odst. 3 správního řádu. Poté vydal opětovně rozhodnutí.

Po prostudování spisového materiálu a námitek uvedených v odvolání odvolací orgán konstatuje, že považuje závěr správního orgánu prvního stupně o vině obviněného za zákonný a správný, když je v souladu s výsledky provedeného dokazování a použitá právní kvalifikace přestupku odpovídá skutkovým zjištěním. Správní orgán prvního stupně jej v napadeném rozhodnutí rovněž v dostatečné míře odůvodnil. Také s právní kvalifikací zavinění ve formě vědomé nedbalosti se odvolací orgán ztotožňuje. Se zřetelem k výše uvedenému považuje odvolací orgán stav přezkoumávané věci za zjištěný v souladu s ustanoveními § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, když o něm nejsou důvodné pochybnosti a byly zjištěny všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného. Rovněž u výroku napadeného rozhodnutí o sankci nebyly v odvolacím řízení zjištěny vady, které by odůvodňovaly jeho změnu či zrušení. Odvolací orgán považuje výši uložené pokuty vzhledem ke všem okolnostem případu za přiměřenou. Uvedená pokuta odpovídá závažnosti přestupku a je uložena při spodní hranici zákonné sazby dle § 24 zákona o střetu zájmů. Správní orgán prvního stupně při uložení pokuty dbal její přiměřenosti i z hlediska jejího účelu a stanovená výše koresponduje s individuálními okolnostmi tohoto konkrétního případu. Nebyly shledány ani okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že správní orgán prvního stupně vybočil z mezí správního uvážení při určování druhu sankce, když nepřistoupil k uložení sankce napomenutí ani k upuštění od uložení sankce. Uložení sankce je zcela na správním uvážení správního orgánu, který k uložení sankce v řízení o přestupku přistoupil. Uložení sankce v dané výši je v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zdůvodněno a odvolací orgán ho považuje za zákonné a věcně správné.

Co se týče výroku o uložení povinnosti nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku, správní orgán prvního stupně se zcela v souladu s § 79 odst. 1 zákona o přestupcích vypořádal s rozhodnutím o uložení povinnosti k náhradě nákladů spojených s projednáváním přestupku, protože ji uložil obviněnému jako osobě, jež byla uznána vinnou projednávaným přestupkem, a to ve výši stanovené § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Výrok o náhradě nákladů

řízení pak správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí v dostatečné míře odůvodnil.

Odvolací orgán se zabýval i námitkami uvedenými v odvolání kde mimo jiné namítá, že správní orgán prvního stupně úplně pominul skutečnost, že v části IV. formuláře čestného prohlášení jsou uvedeny výše, druh a zdroj každého jeho příjmu, včetně příjmu od společnosti Vodovody a kanalizace Prostějov, a.s., a tedy že vztah k této společnosti je jednoznačně patrný již z čestného prohlášení ze dne 28. 6. 2016. Dle názoru obviněného tedy uvedením údajů v oznámení podle § 11 zákona o střetu zájmu současně oznámil i povinné údaje oznámení podle § 9 zákona o střetu zájmů. K tomu odvolací orgán uvádí, že zákon o střetu zájmů v § 7 rozlišuje čtyři různá oznámení (podle § 8, § 9, § 10 a § 11 zákona o střetu zájmů), která se podávají formou čestného prohlášení, přičemž u každého stanoví samostatně termín, v kterém je nutné oznámení učinit. Struktura formuláře je dána vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., která byla vydána na základě zmocnění v § 12 odst. 5 zákona o střetu zájmů, kde je veřejným funkcionářům stanovena povinnost podávat oznámení na formuláři, jehož strukturu a formát stanoví Ministerstvo spravedlnosti vyhláškou. Struktura formuláře odpovídá tomu, jak rozlišuje jednotlivá oznámení zákon o střetu zájmů, a tedy po uvedení všeobecných údajů, které vyžaduje § 13 odst. 1 zákona o střetu zájmů (část I.), se uvádí oznámení o činnostech podle § 9 zákona o střetu zájmů (část II.), v další části pak oznámení o majetku podle § 10 zákona o střetu zájmů (část III.) a v poslední části oznámení o příjmech, darech a závazcích podle § 11 zákona o střetu zájmů (část IV.), pokaždé s možností tzv. negativního oznámení podle § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů. Fakt, že údaje uvedené v části IV. čestného prohlášení týkající se oznámení podle § 11 zákona o střetu zájmů částečně korespondují s údaji uvedenými v části II. čestného prohlášení týkajícími se oznámení podle § 9 zákona o střetu zájmů, nemění nic na povinnosti tyto údaje uvést i v oznámení podle § 9 zákona o střetu zájmů. V daném případě se jedná konkrétně o nedostatek v údajích podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů, které vyžaduje oznámení, zda veřejný funkcionář vykonával další činnost v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru. Lze tedy uzavřít, že s výše uvedeným názorem obviněného se odvolací orgán neztotožňuje a konstatuje, že údaje uvedené v oznámení o příjmech, darech a závazcích podle § 11 zákona o střetu zájmů neodpovídají údajům v oznámení o činnostech tak, jak žádá § 9 odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů.

dále v odvolání uvedl, že jeho prohlášení je pravdivé, a proto je zřejmé, že se zpracováním prohlášení nedostal a ani nemohl dostat do situace, která může vyvolávat snahu preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku. Správní orgán prvního stupně dle jeho názoru nepoměřoval jeho případ s úmyslem zákonodárcem ani s cílem a smyslem právní úpravy. Odvolací orgán konstatuje, že smyslem zákona o střetu zájmů je preventivně předcházet situacím, kdy by potenciálně mohlo dojít ke střetu osobního zájmu se zájmem veřejným a proto je v § 1 zákona o střetu zájmů mimo jiné uvedeno, že tento zákon upravuje povinnosti veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností, a současně stanoví i jejich odpovědnost za porušení povinností tímto zákonem stanovených. Úmyslem zákonodávce a tedy smyslem právní úpravy bylo umožnit veřejnou kontrolu činností veřejných funkcionářů, přičemž výstupem této kontroly může být i obvinění z přestupku. Otázkou pravdivosti oznámení (prohlášení) se správní orgán prvního stupně zabýval a v napadeném rozhodnutí uvedl, že věc vyhodnotil tak, že v daném případě byly v oznámení uvedeny údaje neúplné, když

obviněný v oznámení o činnostech neuvedl, o jaký druh závislé činnosti se jedná, a tedy že se nejednalo o uvedení údajů nepravdivých nebo nepřesných. S tímto hodnocením se odvolací orgán ztotožňuje.

Dále opětně namítá, že nebyl nikým upozorněn na nedostatky v přiznání o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Je sice pravda, že dle ustanovení § 14 zákona o střetu zájmů evidenční orgány zabezpečují vedení registru, čímž se rozumí i dohlížení nad úplností údajů a vyžadování doplnění těchto údajů, které jsou součástí oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů, avšak současně zákon nestanoví, kdy ani jakým způsobem mají evidenční orgány dohlížet. „Vzhledem k tomu, že zákon o střetu zájmů nedává evidenčním orgánům žádnou pravomoc, s jejímž využitím by mohly nepřetržitě dohlížet nad úplností údajů uvedených v oznámení, je zřejmě třeba se přiklonit k tomu, že dohlížení nad úplností údajů a vyžadování jejich doplnění má probíhat pouze v souvislosti s přijetím oznámení a omezí se tak na formální kontrolu podaných oznámení, tzn. na to, zda veřejný funkcionář vyplnil v podaném oznámení všechny příslušné položky. ... Evidenční orgány nemají podle zákona pravomoc prověřovat samy nebo prostřednictvím jiných osob např. majetkové či osobní poměry veřejných funkcionářů a zjišťovat tak, zda údaje, které veřejní funkcionáři v oznámeních uvedli, odpovídají skutečnosti nebo nikoliv. Argumentem pro restriktivní výklad ustanovení o povinnosti evidenčních orgánů dohlížet na úplnost údajů uvedených v oznámení je především skutečnost, že podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR lze státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, což platí i pro výkon působnosti evidenčních orgánů, kterým zákon o střetu zájmů žádné *vyšetřovací* pravomoci nesvěřuje.“ (JUDr. Josef Vedral, Ph.D.: Zákon o střetu zájmů, komentář, 2. vydání, C.H.Beck 2012.) Lze tedy uzavřít, že dohlížecká povinnost evidenčních orgánů, resp. její nedostatek, nemá vliv na povinnost veřejného funkcionáře přesně, úplně a pravdivě písemně oznámit zákonem stanovené údaje. Mimoto, je to právě tajemník magistrátu, který vykonává funkci evidenčního orgánu a zabezpečuje vedení registru oznámení. Na výkon jeho funkce v čele magistrátu jsou kladeny vysoké nároky a tím spíš, že je současně veřejným funkcionářem plnícím funkci evidenčního orgánu, si musí být vědom povinností, které mu plynou ze zákona o střetu zájmů.

Dále obviněný namítá, že mu nebyla stanovena dodatečná lhůta. K této věci se vyjádřil i správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí. Odvolací orgán shodně konstatuje, že ze znění § 23 zákona o střetu zájmů je zřejmé, že pojem „dodatečná lhůta“ zákon o střetu zájmů užívá pouze u přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů spočívajícím v nedodržení lhůty k podání prohlášení (oznámení). Z jeho znění nelze dovodit, že by podobnou „dodatečnou lhůtu“ bylo možno stanovovat pro opravy nepřesného, neúplného nebo nepravdivého prohlášení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

Dále v odvolání uvádí, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako správní orgány I. stupně rozhodují o přestupku nejednotně. Obviněný se tím de facto odvolává na ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, tedy, že platí zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti rozhodnutí). K této věci uvádí komentář ke správnímu řádu toto: „Tento princip představuje tendenci k precedentnímu systému rozhodování a může být důležitým korekčním prvkem zákazu zneužití správního uvážení. Význam zde má skutečnost, že je v tomto ustanovení použito jednotného čísla („správní orgán“ dbá), protože vzhledem k neexistenci sbírky nebo společné evidence rozhodnutí správních orgánů

by nebylo možné brát při rozhodování v úvahu veškerou rozhodovací praxi jiných správních orgánů. V rámci jednoho správního orgánu by ovšem nemělo docházet v podobných případech k neodůvodněným rozdílům v aplikaci práva.“ (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo: Správní řád, 5. vydání, C. H. Beck, 2016.) Odvolací orgán s ohledem na výše uvedené konstatuje, že k porušení této zásady v daném řízení nedošlo, když z úřední činnosti mu není známo, že by byla v této věci jiná rozhodovací praxe.

Dále v odvolání uvedl, že poskytl správnímu orgánu sám a dobrovolně veškerou součinnost a informace, popsal stav věci po pravdě, přesto správní orgán situaci minulých let posoudil jako přitěžující okolnost, což podle jeho názoru odporuje právní úpravě odpovědnosti za přestupek. K této okolnosti odvolací orgán konstatuje, že správní orgán prvního stupně uvedeného kritéria neužil zcela příléhavě, když nelze k této okolnosti tímto způsobem přihlížet jako k přitěžující, jelikož obviněný nebyl v předchozích letech za takový přestupek uznán vinným. Obzvláště když v tomto řízení bylo správním orgánem prvního stupně konstatováno, že neuvedení povinného údaje nebylo učiněno s úmyslem ho zatajit a záměrně ho neuvést. Pokud tedy nebyl obviněný předchozím vyslovením viny varován o společenské škodlivosti svého jednání, nelze takové jednání považovat za přitěžující okolnost. Nicméně vzhledem k ostatním okolnostem, ke kterým správní orgán prvního stupně přihlížel při určení druhu a výše sankce, odvolací orgán konstatuje, že sankce byla uložena v souladu se zákonem.

K námitkám, které se týkají formalistického přístupu správního orgánu prvního stupně a rozporu s ústavním pořádkem, odvolací orgán uvádí, že pokud zákon definuje určité jednání jako přestupek, je již tímto jeho kauzálním definováním v zákoně vyjádřena jeho společenská škodlivost, jakkoliv se může zdát, že doslovné lpění na dodržování této zákonné povinnosti je formalistické. Pokud zákon definuje povinné údaje oznámení podle § 9 zákona o střetu zájmů a současně určí, že podání neúplného oznámení je přestupkem, je povinností správního orgánu se zněním zákona řídit. Učinit právně závazný úsudek o protiústavnosti konkrétního ustanovení zákona není v pravomoci správního orgánu, ale toliko Ústavního soudu ČR.

Vzhledem k výše uvedenému bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení o odvolání

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 věta první správního řádu).



Kiliánová
Mgr. Hana Kiliánová
vedoucí oddělení přestupkového
Odboru majetkového, právního
a správních činností

Obdrží:

1. 1