



**ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI**

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Řízení o dopravních přestupcích se zaměřením
na vybrané případy - obstrukce účastníků řízení**

Jan Čechura

2018

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc. za pomoc s výběrem tématu, doporučení literatury a za příkladné vedení mé práce.

Prohlašuji, že jsem práci vypracoval samostatně a na základě pramenů uvedených v seznamu literatury.

Obsah

Úvod.....	1
1. Řízení o přestupku	3
2. Pojem prekluzivní lhůty	5
3. Zneužití práva.....	9
3.1 Vztah zneužití práva a obcházení zákona	12
3.2 Vztah obstrukcí a zneužití práva	13
3.3 Zneužití práva správním orgánem	14
4. Omluva z ústního jednání jako obstrukce.....	16
4.1 Včasnost omluvy.....	17
4.2 Důvodnost omluvy.....	18
4.3 Zdravotní důvody.....	19
4.4 Omluva advokáta obviněného z přestupku	21
4.5 Dílčí závěr k omluvám	24
5. Obstrukce spojené s doručováním	24
5.1 Doručování na adresu trvalého pobytu, adresa ohlašovny	26
5.2 Splnění podmínek doručení, institut fikce doručení.....	27
5.3 Změny trvalého pobytu účastníka během řízení	29
5.4 Doručování podání účastníka řízení správním orgánům	29
5.5 Doručování na email	33
5.6 Doručování advokátovi	34
5.7 Vybrané případy obstrukcí v souvislosti s doručováním.....	34
6. Problematika obecných zmocněnců	36
6.1 Zahraniční zmocněnci	36
6.2 Nezletilí zmocněnci	39
7. Pasivita účastníka v řízení	43
7.1 Dodatek k blanketním odvoláním.....	46
8. Námitky podjatosti.....	46
8.1 Systémová podjatost	47
9. Rozsáhlá podání zjevně nesouvisející s věcí.....	48
10. Obstrukce v řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu	50
10.1 Dodatek k přestupkům provozovatele vozidla	55
11. Problematika obecných zmocněnců v řízení o dopravních přestupcích, legalita jejich činnosti	56
12. Obstrukce jako přitěžující okolnost	58

Závěr	59
Resumé	62
Seznam použité literatury	1

Úvod

Téma této diplomové práce jsem zvolil zejména s ohledem na své současné zaměstnání. Pracuji jako referent na úseku dopravně správních agend na Odboru dopravy Krajského úřadu Plzeňského kraje. Převážnou náplň mé pracovní činnosti tvoří rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím správních orgánů 1. stupně v řízení o dopravních přestupcích. Pevně doufám, že poznatky, které jsem získal ze své dosavadní praxe, mi pomohou při vypracování této diplomové práce a zároveň naopak, že získám nové poznatky, které poté využiji v praxi. Téma této práce mě zaujalo především z hlediska toho, že není dle mého názoru prozatím dostatečně probádané, de facto neexistuje jednotný přístup, ba dokonce ani jednotná definice, která by obstrukce účastníků ve správním řízení, jakož i zneužití práva přesně definovala. Budu se snažit, aby přínosem této práce bylo především seskupení různorodých názorů na danou problematiku a uvedení příkladů možných řešení vzniknuvších nežádoucích situací ve správním řízení.

Diplomová práce je rozdělena na dvě části. V první části se pokusím zejména přiblížit a vysvětlit základní pojmy, které jsou zásadní pro danou problematiku, a to zneužití práva, prekluzivní lhůtu, obstrukce aj. Ve druhé části práce se poté budu věnovat popisu některých možných druhů obstrukčního jednání a uvedu k nim i konkrétní příklady z praxe. Dále se v práci pokusím popsat nejčastější obstrukční praktiky.

Cílem práce by měla být odpověď na otázku, co jsou to obstrukce a zda se tyto nechají v přestupkovém řízení eliminovat, popř. jak. Čtenář by měl být po přečtení práce blíže seznámen s problematikou a na základě získaných poznatků by měl být schopen obstrukční praktiky rozpoznat. Práce by teoreticky mohla být přínosem pro správní orgány rozhodující o přestupcích v I. stupni, neboť těch se problematika dotýká nejvíce a zároveň zahlcenost těchto orgánů často reálně neumožňuje, aby oprávněné úřední osoby mohly být vždy seznámeny s nejnovějším vývojem judikatury.

Při zpracování práce jsem vycházel zejména z judikatury, neboť česká literatura k tématu je velmi skromná a nepodařilo se mi dohledat takovou literaturu, která by

se obstrukcemi zabývala jako samostatnou problematikou. Na úvod práce je třeba zmínit, že byť je v tématu zmíněno řízení o dopravních přestupcích, problematika obstrukcí bude povětšinou totožná i v řízení o jiných přestupcích. Řízení o dopravních přestupcích zmiňují zejména proto, že je s obstrukcemi spojováno nejčastěji. Velký podíl na tom mají bezpochyby někteří obecní zmocněnci, kteří si ze zastupování v řízení o dopravních přestupcích udělali jakýsi druh podnikání. Četnost obstrukcí v řízení o dopravních přestupcích je čitelná zejména z rozsudků Nejvyššího správního soudu, které jsou pro práci hlavním pramenem. Specifické obstrukce se pak v souvislosti s dopravními přestupky vyskytují v řízení o přestupku provozovatele vozidla (dříve správního deliktu), kterým je věnovaná samostatná kapitola.

1. Řízení o přestupku

Přestupkové řízení je druhem správního řízení. Účelem přestupkového řízení je zjistit, zda se skutek skutečně stal, zda naplňuje tento skutek znaky přestupku, kdo tento přestupek spáchal, za jakých okolností a dále jaký druh sankce a v jaké výši lze pachateli za spáchání přestupku uložit. Dopravním přestupkem pak rozumíme přestupek na úseku bezpečnosti silničního provozu. Řízení o přestupcích je dnes upraveno zejména v zákoně č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), dopravní přestupky jsou pak upraveny zejména v zákoně č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Některé další skutkové podstaty přestupků nalezneme v zákoně č. 56/2001 o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“) a v zákoně č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla“). Přestupkem obecně rozumíme zaviněné protiprávní jednání, které ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně či v jiném právním předpise.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba zmínit relativně nedávnou změnu na poli přestupkového práva, a to, že dne 1.7.2017 vešel v účinnost zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kterým byl zrušen stávající zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích. Je třeba zmínit, že v současné době se můžeme v praxi setkat ještě se „starou“ právní úpravou, neboť se ještě stále vede řízení o některých přestupcích. K tomu je vhodné podotknout, že zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích vymezoval některé skutkové podstaty přestupků na úseku dopravy a silničního hospodářství. Dne 1.7.2017 pak vešel rovněž v účinnost zákon č. 251/2016, který stanoví jednotlivé skutkové podstaty přestupků, které nejsou uvedeny v jiných zvláštních předpisech. Pro řízení o dopravních přestupcích je pak druhý uvedený zákon nepodstatný, neboť na něj nemá vliv. Podstatnými změnami, které přinesl zákon o odpovědnosti za přestupky, jsou:

- sjednocení právní úpravy a zavedení jednotné terminologie, kdy pojem přestupek zahrnuje i dřívější „správní delikt“

- rozšířena definice pachatele (organizátor, návodce, pomocník)
- promlčecí doba odpovědnosti za přestupek odstupňována podle horní sazby pokuty
- pojem sankce nahrazen pojmem správní trest
- ústní jednání je obecně fakultativní (zákon ale výslovně stanoví, ve kterých případech bude obligatorní)
- lhůta pro podání odporu zkrácena z 15 dní na 8 dní
- možnost mimořádného snížení výměry pokuty
- prodloužení objektivní prekluzivní lhůty na 3 roky (horní hranice pokuty nižší než 100 000 Kč)

Současná právní úprava řízení o přestupcích je tedy zakotvena zejména v zákoně o odpovědnosti za přestupky a dále je třeba u řady procesně právních institutů postupovat podle zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“). To proto, že zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje jen speciální procesněprávní ustanovení, jimiž se má úprava řízení o přestupcích lišit od obecné úpravy správního řízení.¹ Ke specifikům řízení o přestupcích patří jeho úzké spojení s trestním právem, proto při rozhodování o správním trestání je inspirace nalézána v trestním právu, není-li daná otázka upravena předpisy správního práva. Nejvyšší správní soud na toto spojení poukázal, např. když uvedl, že: „*v přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek, zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení*“² Podobně tuto analogii Nejvyšší správní soud použil i v jiném rozsudku, kde poukázal na možné použití analogie ve správním trestání, pokud takový výklad nevede k újmě účastníka řízení a ani k ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.³⁴ O tzv. subsidiárním poměru přestupků k trestným činům svědčí rovněž jejich povaha,

¹ PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Vydala Masarykova Univerzita. Brno, 2004. ISBN 80-210-3350.str. 53

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009 č.j. 1 As 96/2008 -115

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008 č.j. 1 As 27/2008-67

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Vydala Masarykova Univerzita. Brno, 2004. ISBN 80-210-3350. str. 54

kteřá je podle judikatury i právní doktríny považována za druh „trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvujícího právo na spravedlivý proces. Z těchto premis lze poté vyvodit závěr, že trestnost přestupků se řídí stejnými principy jako trestnost trestných činů a že kategorie správním právem neupravené je nutné vykládat podobně jako v trestním právu a judikatuře. K analogii legis je v oblasti správního trestání nutno postupovat velmi rezervovaně, jakkoli není přímo vyloučena, jako je tomu u samotného trestního práva hmotného (jde mimo jiné o důsledek čl. 39 Listiny základních práva a svobod).⁵⁶

2. Pojem prekluzivní lhůty

Seznámit se s pojmem prekluzivní lhůty je nutné pro pochopení dalších kapitol práce, neboť cílem obstrukcí je často marné uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o přestupku. Lhůtu definujeme jako každou časovou dobu, která má právní význam. Jde o právní skutečnost, která je nezávislá na lidské vůli. „Lhůta představuje určité ohraničené plynutí času, se kterým právní norma spojuje určité právní následky“⁷ Přesné ohraničení časového úseku souží k ochraně přestupce před nesmyslným prodlužováním přestupkového řízení, tedy slouží k ochraně jeho práv v souvislosti s principem právní jistoty. Lhůta, ve které je možno přestupek projednat, je lhůtou propadnou, tedy lhůtou prekluzivní. I přesto, že se v oblasti přestupkového práva setkáváme i s termínem promlčení, vzhledem k hmotněprávním následkům uplynutí lhůty se jedná o prekluzi. Ústavní soud popisuje prekluzi jako „stav, kdy v důsledku plynutí času nějaké právo zaniklo.“⁸ Rovněž může být předmětem prekluze možnost učinit určitý procesní úkon. V této souvislosti se používají prekluzivní lhůty za účelem zavedení určitých prvků koncentrace řízení.⁹ (avšak v přestupkovém řízení se tato zásada neužije).

Za základní znaky prekluze považuje Ústavní soud tyto skutečnosti: uplynutí doby a neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. U lhůty k projednání přestupku máme na mysli lhůtu zákonnou, tedy takovou, kterou správní orgán nemůže na základě správního

⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008 č.j. 2 As 34/2006

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Vydala Masarykova Univerzita. Brno, 2004. ISBN 80-210-3350. str. 54

⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 53

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2701/08

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, bod 14

uvážení prodloužit. Správní orgány jsou touto lhůtou vázány a musí ji respektovat a práci si rozvrhnou tak, aby k prekluzi nedošlo, ideálně by měli správní orgány rozhodovat bez zbytečných odkladů. Správní orgány přihlížejí ke lhůtám ex offo. Není tedy nutné, aby obviněný z přestupku namítal existenci lhůty ve správním řízení. V případě nerespektování lhůty správním orgánem by došlo k porušení principu právní jistoty a důvěry ve veřejnou správu.¹⁰

Odpovědnost za přestupky lze uplatnit pouze tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Negativními podmínkami jsou důvody zániku odpovědnosti, odpovědnost nastupuje jen tehdy, jestliže tyto podmínky nenastaly. Důvodem zániku odpovědnosti jsou okolnosti, které nastaly po spáchání přestupku. Tím se liší od okolností vylučujících protiprávnost (jednání již v době činu nemá pojmové znaky přestupku a není tedy trestné) i od důvodu zániku trestu. Nastanou-li důvody zániku odpovědnosti, zaniká odpovědnostní právní vztah mezi subjektem veřejné správy a pachatelem a zaniká jednou pro vždy právo příslušného správního objektu uložit pachateli správní trest a povinnost pachatele tento trest strpět. Zánik odpovědnosti má procesní důsledky v tom, že řízení o správním deliktu nelze zahájit a bylo-li již řízení zahájeno, je důvodem pro jeho zastavení. K zániku odpovědnosti přihlížejí správní orgány i správní soudy z úřední povinnosti. Pokud by správní orgán řízení nezastavil, ačkoli zde byl důvod zániku odpovědnosti, jde o „podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.“¹¹ Pokud správní orgán ještě nezahájil řízení a zjistí, že odpovědnost za přestupek zanikla nebo nejsou důvody pro zahájení řízení, musí podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky řízení odložit.¹² K tomu je vhodné podotknout, že je nepřípustné, aby správní orgán v rozhodnutí o zastavení řízení samostatně vyslovil, že se obviněný přestupku dopustil a sankce se mu neukládá.¹³ Jedním z důvodů zániku odpovědnosti za přestupek je právě uplynutí prekluzivní lhůty.

¹⁰ Žáková Kristýna, *Prekluzivní lhůta k projednání přestupku*, bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, 2016, str. 7

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39

¹² Žáková Kristýna, *Prekluzivní lhůta k projednání přestupku*, bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, 2016, str. 9

¹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.

Důvodem prekluze je především zánik zájmu státu na stíhání pachatele po uplynutí určité doby, protože negativní dojem z protiprávního činu postupně mizí, nelze již zcela naplnit účel správního trestu, uplynutím času se osoba pachatele mění a tím vzniká i šance, že se osoba napravila. Dále je třeba poukázat na důvody procesní, zejména pak na zánik možnosti provést řádné dokazování, neboť důkazní prostředky pozbývají spolehlivosti. Účelem existence prekluzivní lhůty je mimo výše uvedené také pokud možno přispět k tomu, aby příslušné správní orgány reagovaly pokud možno rychle na dané protiprávní jednání a soustředily se na postih takových jednání, které jsou z hlediska plynutí času aktuální. I když chápeme prekluzi jako hmotně právní institut, má samozřejmě i procesní účinky a jak už bylo zmíněno výše, musí k zániku odpovědnosti správní orgány i soudy přihlížet z úřední povinnosti, neboť pokud by se tomu tak nestalo a bylo k zániku odpovědnosti přihlíženo až na základě námítky účastníka řízení, byla by poskytována ochrana právu, které neexistuje. Navíc je třeba, aby byl zachován jednotný postup ve vztahu ke všem veřejnoprávním deliktům naplňujícím znaky „trestního obvinění“ a splněny požadavky čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.¹⁴

Zánikem odpovědnosti nezaniká samotné protiprávní jednání, nezmizí protiprávní charakter skutku ani fakt, že jej pachatel spáchal. Protiprávnost je širším pojmem než trestnost, protože ne každé protiprávní jednání je trestné. Zánik odpovědnosti za přešůpek se tak mimo jiné nedotýká netrestních následků skutku, zejména možnosti uplatnit soukromoprávní instituty, např. odpovědnost za škodu.¹⁵

S nedodržením lhůty není spojena žádná sankce, dojde pouze k jejímu uplynutí a zároveň k zániku odpovědnosti za přešůpek. V tomto případě musíme rozlišovat, zda je na vině správní orgán (a jedná se o nezákonnou nečinnost), nebo účastník řízení.¹⁶ Nutnost rozlišování příčiny nedodržení lhůty vyjádřil i Ústavní soud s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.¹⁷ § 71 odst. 5 správní řád stanoví, že nedodržení lhůty se nemůže dovolávat účastník, který jej způsobil. Zákon ale přímo neřeší situaci, kdy účastník nemá zájem na tom, aby k rozhodnutí

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.

¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.

¹⁶ KRÁLOVÁ, Alena. Právní povaha a režim lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení: bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012. s. 21

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, bod IV. (NALUS)

(k jeho potrestání) došlo, a zneužíváním svých základních procesních práv brání vydání rozhodnutí, resp. správní orgán nestihne včas rozhodnutí vydat.¹⁸

Nejvyšší správní soud se vyjádřil k počátku běhu lhůty, když uvedl: „*půjde-li proto o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti (ex offa), což je obecné pravidlo (výjimku tvoří pouze tzv. návrhové přestupky podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, mezi které předmětný přestupek nepatří), je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; podle citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex offa, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon.*“¹⁹ Z výše uvedeného lze pak dovodit, že např. u tzv. trvajících přestupků počíná prekluzivní lhůta v souladu s judikaturou běžet od chvíle, kdy bylo podezřelému ze spáchání přestupku sděleno obvinění. Podle teorie správního trestání, která vychází z teorie trestního práva, je totiž mezníkem, který odděluje trestný čin od dalšího, právě sdělení obvinění podezřelému.²⁰

¹⁸ Žákovská Kristýna, *Prekluzivní lhůta k projednání přestupku*, bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, 2016, str. 10

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 1 As 101/20010-101.

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2012, sp. zn. 9 As 25/2012-36.

3. Zneužití práva

Definice zneužití práva je v současné době již projudikována nejen v oblasti soukromého práva, ale i práva správního. Jednání jako zneužití práva v soukromoprávní oblasti bylo vymezeno v soudní judikatuře poměrně úzce, např. rozsudek Nejvyššího soudu, sp.zn. 21 Cdo 992/99 (stejně tak rozsudek sp.zn. 21 Cdo 1893/2002), konstatoval, že *„za zneužití výkonu práva lze považovat pouze takové jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníkovi újmu“*. Podle této civilněprávní definice by tak bylo shledáno zneužitím práva pouze jednání, jehož jediným cílem je pouze způsobit újmu jiné osobě a ne zároveň uspokojení svého zájmu. Institut zneužití práva v právu soukromém tak vychází především z § 3 odst. 1 občanského zákoníku, který pracuje s pojmem dobré mravy. Takto úzce vymezenou definici by tak nebylo možné uplatnit v oblasti přestupkového práva. Pro úplnost je nutné zmínit i další rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 25 Cdo 1839/2000, ve kterém k této problematice Nejvyšší soud uvádí: *„Na druhé straně je však fungování systému psaného práva založeno zejména na důsledném dodržování pravidel vyplývajících z právních předpisů a korektiv dobrých mravů nesmí být na újmu principu právní jistoty a nesmí nepřiměřeně oslabovat subjektivní práva účastníků vyplývající z právních norem.“* Definici zneužití práva ve správním právu přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 Afs 107/2004-48 a na tuto definici se odkazují i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: *„Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním. Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu“²¹. Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjata s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského*

²¹ (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185)

normativního systému, je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti. V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný. A závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičií základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamena znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobné platí o právu samém. Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním. Takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva. Přestože se obecně předpokládá existence racionálního a efektivního zákonodárce, právní normy musí být ze své podstaty obecné a nemohou tak zahrnout a předjímat všechny eventualy z jejich účinnosti vyplývající. Soud je pak nadán poměřovat v každém individuálním případě postup subjektů, a to nejen z pohledu formálního výkladu právních norem a tedy jejich pozitivněprávního vyjádření ale i v kontextu základních hodnot a rozumného uspořádání společenských vztahů.²²

Institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojetí práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko

²² Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

spravedlnosti. Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumovým uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoli výkonu subjektivního práva, ale jeho (právem zakázaného) zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoli. To záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.²³

Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce – každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod²⁴). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také v krajních případech zneužití práva. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřizná mu účinky.²⁵ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zneužít lze i práv procesních.²⁶

²³ MICHÁLEK, Rostislav. *Správní delikty na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Právní rukověť (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-489-7. str.92

²⁴ K Listině dále : Čl. 4 odst. 4 ustavuje zásadu, podle které „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“ Zde však nejde o typický zákaz zneužití subjektivního práva, nýbrž o nástroj zabraňující bezdůvodnému omezení osobní svobody jednotlivce za použití právních institutů omezující povahy v rozporu s textem a smyslem zákona či přímo Ústavy. Zákaz zneužití subjektivních práv ve vlastním smyslu, omezený však pouze na právo vlastnické, obsahuje čl. 11 odst. 3 Listiny, podle jehož textace vlastnictví „nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ V tomto případě se pro určení, zda dochází ke zneužívání práva, uplatní specifický případ zneužití práva, kterým je šikanózní chování či **šikanózní výkon práva**, který spočívá v tom, že někdo vykonává své právo se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu. Výsledkem takového chování je úmyslně vyvolána nerovnováha mezi jednotlivými právy a zájmy dotčených subjektů. - PETR, David. Institut zneužití práva v českém právu. Komorní listy. 2009, č. 1, s. 14-16

²⁵ Nález ústavního soudu ze dne 6.9.2005, sp. Zn. I ÚS 643/04

²⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 č.j. 1 As 70/2008-74

Obdobný, avšak pro laika snáze pochopitelný, pohled na definici práva pak uvádí také Jelínková, když konstatuje, že zákon, nemůže např. vyloučit existenci jedinců, kteří budou zahlcovat úřady nesmyslnými podněty, žádostmi o informace apod. V demokratickém právním státě nepřipadá v úvahu kvůli takovým jedincům omezit důležitá práva všech se na veřejnou správu obracet a upozorňovat ji tak na různé problémy, nepřipadá v úvahu omezit základní politické právo na informace, které zajišťuje navýsost potřebnou kontrolu veřejné moci. Podobně nepřipadá v úvahu např. omezit práva obviněných z přestupku zajišťující jim spravedlivý proces, i když procesní strategie jejich zástupců nezbylo než označit za hyenismus (za řidiče vozidla byla majitelem označena osoba v té době umírající na rakovinu a dávno neschopná řízení). Pro takové výjimečné situace je zde zásada zákazu zneužití práva, aby jednání zjevně nespravedlivé neslavilo úspěch. Správní soudy charakterizovaly zneužití práva takto: „*Někdo vykonává své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti.*“. Zneužívat lze nejen práva účastníků řízení, ale v principu jakékoli právo, např. hmotné právo na informace, právo osoby bez dostatečných finančních prostředků na osvobození od soudních poplatků apod. Ve vztahu ke správnímu řízení, a tedy potenciálnímu zneužívání práv účastníků řízení bohatá judikatura správních soudů hovoří o „*promyšleném procesním postupu, který má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů, a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek*“²⁷

3.1 Vztah zneužití práva a obcházení zákona

Jak uvádí Ústavní soud ČR²⁸, v podobných mantinelech, jako institut zneužití práva, se pohybuje pojem obcházení zákona. Při něm se subjekt chová v souladu s právní normou, ale toto jeho chování je motivováno jediným záměrem, a to dosažením výsledku, který právní norma nepředvídá, a který je zároveň nežádoucí. V obou případech je tedy výsledkem stav, který není právem dovolený, ačkoliv ho bylo dosaženo jednáním (zdánlivě) zcela v intencích právní normy.

²⁷ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-271-0508-3

²⁸ rozhodnutí ÚS sp. zn. IV. ÚS 319/05.

V případě obcházení zákona ovšem dojde k obejití právní povinnosti, jehož výsledkem je neplatnost takového právního úkonu (příkladem by mohla být situace, kdy někdo převede smlouvou vlastnické právo k věci, čímž se chce vyhnout výkonu trestu propadnutí věci). Objektem zneužívání práva jsou tu zákonem neřešené situace, které právní předpis neupravuje ve všech myslitelných variantách (a přirozeně také upravovat nemůže), tedy kdy výčet zákazů není vyčerpávající. Taková nedokonalost zákona je ovšem v praxi nevyhnutelná a vlastní českému (potažmo kontinentálnímu) právnímu systému, jakožto systému postavenému na psaných pramenech práva.

V souladu se zásadou obsaženou v čl. 2 odst. 3 Listiny pak osoba zneužívá právo principem, kdy vykonává (chová se tak), co zákon nezakazuje. Institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje tedy „*materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko equity*“.²⁹

Velice výstižně označují autoři Nováková, P., Lichnovský, O. možnost soudu aplikovat zákaz zneužívání práva za „*záchrannou brzdu, která by ve výjimečných případech měla zabránit zneužití výkonu práva subjektu využívajícího omylnosti zákonodárce*“.³⁰

3.2 Vztah obstrukcí a zneužití práva

Výše uvedené definice jsou uvedeny zejména proto, aby bylo možno vysvětlit, co je to obstrukce v řízení o přestupku. Literatura je k tomuto tématu skoupá a nezbyvá, než si pomoci judikaturou, která však ohledně definování pojmu obstrukce taktéž není příliš bohatá. V první řadě je třeba uvést, že cílená procesní obstrukce, jakožto zdánlivý výkon práva nepožívá právní ochrany³¹. Dále lze z judikatury dovodit, že se jedná o úkony účastníků řízení, které sledují mimoprocesní cíle, přičemž co se řízení o přestupku týče, je sledovaným cílem zejména překročení prekluzivní lhůty. Obstrukční jednání tvoří překážky v řízení, bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit. Taková jednání jsou v extrémním rozporu s účelem řízení. Svou podstatou

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2006, sp. zn. 1 Afs 107/2004-48.

³⁰ Nováková, P., Lichnovský, O. Obcházení zákona ve věcech daňových, Právní rozhledy, č. 4, 2008.

³¹ 9 As 34/2015

jsou v nesouladu se zákonem a současně porušují podmínky spravedlivého procesu vyplývajícího z ústavního pořádku.³² Můžeme tedy zkonstatovat, že pojem obstrukce je takové jednání, které je zároveň zneužitím práva (avšak zneužití práva můžeme chápat jako širší pojem), kdy cílem obstrukcí je zejména znemožnit potrestání pachatele přestupku v řízení o přestupku.

Nutno podotknout, že účastník, jehož cílem je zmaření řízení o přestupku, často nevolí pouze jedno obstrukční jednání, ale většinou se snaží vytvořit rovnou několik překážek. Tyto překážky spolu buď úzce souvisí (častá změna trvalého pobytu nebo adresy pro doručování) nebo na sebe navazují (pasivita účastníka v řízení, podání blanketního odvolání a následná masivní argumentace ve správní žalobě). Cílů obstrukcí v řízení o dopravních přestupcích je několik, v první řadě je to uplynutí prekluzivní lhůty, jak je uvedeno výše. Druhým cílem může být protažení řízení po takovou dobu, aby se účastníkovi během času odečetly body z bodového hodnocení řidiče a on se tak vyhnul případnému „vybodování“ které mu hrozí. Dalším možným cílem obstrukcí je vytvořit procesně složitou situaci, kdy účastník řízení spoléhá na to, že správní orgán v řízení pochybí a toto pochybní způsobí nezákonnost rozhodnutí.

3.3 Zneužití práva správním orgánem

Ve světle výše uvedeného je však vhodné poznamenat, že vytvářet překážky v řízení nemusí vždy pouze účastník řízení ale i správní orgán. Takové případy se objevují ale spíše v jiných řízeních, například ve stavebních řízeních. V řízení u přestupku je častější, že pachatel přestupku není potrestán díky nečinnosti správního orgánu, nikoliv však proto, že by šlo ze strany správního orgánu o úmyslné vytváření překážek v řízení.

V řízení o přestupcích v dopravě, kdy jsou správní orgány často zahlceny množstvím případů, však není výjimečný případ, kdy správní orgán přistoupí k vydání rozhodnutí, aniž by byl dodržen zákonem vyžadovaný proces řízení anebo řízení trpí jinou vadou, např. ještě není vyhotoven znalecký posudek, který by objasnil skutkový stav věci. Správní orgán již dopředu počítá s tím, že takové rozhodnutí bude později zrušeno odvolacím správním orgánem jako nezákonné. Takový postup volí správní orgány často proto, že by nestihly vydat rozhodnutí ve

³² 9 As 34/2015

věci v zákonné lhůtě. Vydáním rozhodnutí se tato lhůta přeruší a při případném opětovném projednávání běží lhůta nová.

S výše uvedeným pak úzce souvisí i zásada zákazu zneužití správního uvážení, kdy Správní orgán je, při výkladu neurčitých právních pojmů a při aplikaci zákona je vázán příslušným ustanoveními zákona a daným zákonným rámcem (§ 2 odst. 2 správního řádu). Hranice volného uvážení může do jisté míry upravovat ústřední správní orgán prostřednictvím metodiky nebo výkladových stanovisek. Metodika i výkladová stanoviska musí být v souladu se zákonem a nesmí se jednat o extenzivní výklad, protože správní orgán nesmí překročit pravomoc svěřenou mu zákonem, nebo na základě zákona. V praxi, k projednávání dopravních přestupků vydává příslušnou metodiku a stanoviska Ministerstvo dopravy, ta je však korigována správními soudy prostřednictvím soudní judikatury. Podobně se tak vyjádřil Nejvyšší správní soud, když uvedl: „*Při výkladu a používání právních názorů pramenících z judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu je třeba vždy pečlivě zvážit, zda je posuzovaná věc skutkově i právně obdobná věci, z níž vzešel judikatorní právní názor*“.³³

³³ MICHÁLEK, Rostislav. *Správní delikty na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Právní rukověť (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-489-7.

4. Omluva z ústního jednání jako obstrukce

Jedním z nejrozšířenějších druhů obstrukčního jednání je omluva z ústního jednání. Podle dřívější právní úpravy, tedy zákona o přestupcích, podle § 74 odst. 1 tohoto zákona konal správní orgán v prvním stupni o přestupku ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku bylo možné přestupek projednat jen tehdy, jestliže se odmítne, i přesto že byl řádně předvolán, k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Dle současné právní úpravy, konkrétně pak dle ust. § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky, správní orgán může nařídit ústní jednání. Zanikla tedy povinnost nařizovat ústní jednání v každém řízení. Správní orgán však zároveň musí účastníka poučit o možnosti o konání ústního jednání požádat.³⁴ Pokud je však ústní jednání nařízeno správním orgánem I. stupně, platí pro něj, respektive pro povinnost obviněného se k němu dostavit a pro případnou omluvu z ústního jednání, pravidla stejná, ať se jedná o současnou, či starší právní úpravu. V § 60 odst. 1 správního řádu se mluví o náležité omluvě a dostatečných důvodech, přičemž náležitou omluvou se rozumí především omluva bezodkladná, dostatečnými důvody jsou pak objektivní důvody, které brání předvolané osobě dostavit se na místo (např. návštěva lékaře atd.). Správní řád nestanoví, jakou formou se má předvolaný správnímu orgánu omluvit, je tedy možný v zásadě jakýkoliv způsob (osobní omluva, omluva prostřednictvím telefonu, faxu, e-mailu atd.)³⁵

K věci se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 6 As 25/2013 – 23 a vymezil zde náležitosti řádné a bezodkladné omluvy, když mj. uvedl: „*Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že aby mohla být omluva obviněného z přestupku z nařízeného ústního jednání považována za náležitou, musí být splněny tři podmínky: 1) Obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve. 2) V omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých*

³⁴ Náležitá omluva z ústního jednání o přestupku v | epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbíрка zákonů, judikatura, právo* [online]. Copyright © EPRAVO.CZ [cit. 02.02.2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nalezita-omluva-z-ustniho-jednani-o-prestupku-v-judikature-spravnich-soudu-95836.html>

³⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. str. 364 ISBN 80-7273-134-3.

záležitostí. 3) Důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat.

4.1 Včasnost omluvy.

Základním požadavkem na náležitost omluvy obviněného z ústního jednání je tedy její včasnost. Omluva musí být učiněna bez zbytečného odkladu poté, co obviněný zjistí, že se nemůže ústního jednání zúčastnit. Pokud by nebyla dodržena tato podmínka, nemusela by být omluva ze strany správního orgánu akceptována, i pokud by byla odůvodněna důležitými důvody.³⁶ K tomuto se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že z ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích (dnes se vztahuje k § 80 zákona o odpovědnosti za přestupky) a § 59 správního řádu „nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou nebo bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.“³⁷ Svůj závěr Nejvyšší správní soud později trochu upravil, když uvedl ve svém rozsudku ze dne 17. 8. 2011 sp. zn. 9 As 43/2011 – 67: „pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání uvedené omluvě). Proto také ani zákon o přestupcích, ani správní řád nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o ‚náležité omluvě‘ a ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb., o bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“ Z výše uvedeného tak nelze dovodit, že by se účastník řízení musel vždy omluvit předem, ještě před očekávanou událostí. Vždy záleží na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu. Ze samotné podstaty náležité omluvy vyplývá jasná preference, aby byla taková omluva byla učiněna ještě před jednáním. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že: „Možnost omluvit svou neúčast až dodatečně, tedy po takovém jednání či úkonu, nabývá své opodstatnění především tam, kde předchází omluvu

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 36/2010 – 58 ze dne 26. května 2011

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2009 – 66 ze dne 12. března 2009

nebylo z objektivních příčin možno učinit předem. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžovatelem, že následnou omluvu nelze v daném případě považovat za bezodkladnou, tedy náležitou, jelikož již v řízení před stěžovatelem bylo náležitě objasněno, že žalobce měl možnost učinit omluvu předem.“ Rozhodující skutečností je tedy, zda existovala překážka, která byla natolik závažná, která by bránila obviněnému omluvit se ještě před nařízeným termínem ústního jednání. V tomto konkrétním případě se jednalo o situaci, kdy byl obviněný upoután na lůžko ve svém bydlišti, přičemž nedisponoval telefonem, ani jiným komunikačním prostředkem. Omluvu učinil ihned po ukončení pracovní neschopnosti. Nebylo tedy možné z objektivních příčin učinit omluvu předem a jednalo se tak o náležitou omluvu. Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že neexistuje žádný mezní termín pro omluvu z ústního jednání, což může být, a nezdídká i je, zneužito obviněným v řízení. Obviněný tak může poměrně často dosáhnout průtahů v řízení, pokud se opakovaně omluví až v den ústního jednání, přičemž často jsou uváděnou příčinou této neschopnosti dostavit se k ústnímu jednání různé zdravotní indispozice. Správnímu orgánu pak nezbyvá, než nařídit nový termín ústního jednání, neboť objektivně nemůže vyvrátit obviněným tvrzené skutečnosti.

4.2 Důvodnost omluvy

Omluva musí být řádně odůvodněna důležitými důvody. Zda se v konkrétním případě jedná o důležitý důvod, posoudí správní orgán v rámci správního uvážení, neboť žádné ustanovení zákona o přestupcích ani zákona o odpovědnosti za přestupky neobsahuje definici pojmů „náležitá omluva“ či „důležitý důvod“ stejně jako neobsahuje jiné podmínky pro formu, jakou má být doložen důvod omluvy.³⁸ Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní uvážení je vždy limitováno principy demokratického státu, k nimž patří například základ diskriminace.³⁹ Avšak dospěje-li správní orgán prvého stupně k závěru, že omluvy jsou toliko účelové a směřují k vyhýbání se správnímu řízení, může poučit obviněného, že další omluv obviněného z ústního jednání bude akceptovat pouze za splnění některých podmínek (např. vyjádření lékaře, průkaz práce neschopného apod.).⁴⁰ Obecně lze tedy konstatovat, že v případě, že se jedná o první omluvu z ústního jednání, bývají správní orgány při posuzování její důvodnosti méně náročné na její kvalitu a

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008 sp. zn. 2 As 16/2008

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As, č. j. 5 As 36/2006 -48 ze dne 4.10.2006

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 99/2013 – 36 ze dne 18. prosince 2013

zároveň, že důležitost důvodu omluvy může v čase klesat, tedy že důvod, který byl dostatečný při první omluvě z jednání, se může stát při dalších omluvách pro správní orgán dostatečným.⁴¹

Je v zájmu obviněného, aby se sám zajímal o osud svojí omluvy, a správní orgán nemá povinnost jej vyrozumět o jejím osudu, popřípadě vyzývat jej k doplnění důvodů omluvy.⁴² Mimoto může aktivní přístup obviněného z přestupku být pro správní orgán ukazatelem, že se ze strany obviněného nejedná o obstrukční jednání.

4.3 Zdravotní důvody

Jedním z nejčastějších důvodů pro omluvu obviněného z ústního jednání jsou zdravotní důvody. K tomu je především nutné poukázat na to, že ne každá zdravotní indispozice může být náležitou omluvou pro neúčast na ústním jednání. Například pokud lékařská zpráva neobsahuje žádné omezení pohybu, popř. nenařizuje klid na lůžku.⁴³ Není tak povinností správních orgánů přihlídnout např. ke zraněním „menšího rozsahu“ resp. k takovým zraněním, které bez dalšího neznemožňují účast na ústním jednání. V této souvislosti lze dále poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2017, č. j. 6 As 151/2016 – 19, podle něhož *„vzhledem ke smyslu zákona se za náležitou omluvu bude považovat taková, jejíž důvody skutečně znemožňují účastnit se nařízeného správního řízení. Těmito důvody může být hospitalizace nebo jiné skutečnosti prokazatelně zamezující pohybu osoby a tedy znemožňující dostavit se na místo nařízeného jednání. Lékařská zpráva, která nezakazuje cestování ani nepředepisuje klid na lůžku, nemůže být považovaná za řádnou omluvu, která opravňuje stěžovatele nedostavit se ke správnímu řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32)“*. Zejména je pak vhodné přihlížet k závažnosti zranění při opakovaných omluvách, kdy v čase může nastat jistý vývoj při náhledu na odůvodněnost omluvy. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2009 – 66, ze dne 12. 3. 2009 pak vyplývá, že *„hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení. (...)*. A dále V rozsudku č. j. 4 As 99/2013 – 36 ze dne 18. 2. 2013 se pak

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 34/2007 – 56 ze dne 13. září 2007

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 128/2014 – 26 ze dne 24. července 2014

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 55/2012 – 32 ze dne 14. června 2012

uvádí: „Byť Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že bylo možné akceptovat první omluvu stěžovatele z jednání nařízeného na den 9. 6. 2011, protože k opačnému závěru neměl správní orgán jakýkoli důvod, neboť z jedné omluvy zasláné těsně před nařízeným jednáním lze jen těžko usuzovat na účelovost takového postupu, nelze již totéž akceptovat ve vztahu k další omluvě. Z omluvy ze dne 21. 7. 2011 a z přiloženého rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti totiž nevyplývá, nakolik nepříznivý je zdravotní stav stěžovatele, tj. zda mu skutečně nedovoluje účast na krátkém jednání před správním orgánem.“

Důkazní břemeno ohledně prokázání důležitého důvodu spočívá na obviněném. Jako náležitou omluvu nelze posoudit omluvu „ze zdravotních důvodů“ nebo s poukazem na potvrzení lékaře o pracovní neschopnosti obviněného bez uvedení dalších skutečností o jeho zdravotním stavu a o jeho schopnosti či neschopnosti se účastnit ústního jednání.⁴⁴ K tomu lze jako příklad uvést velmi aktuální rozsudek Nejvyššího správního senátu, kde je mimo jiné uvedeno „V nyní posuzované věci je namístě podotknout, že se jednalo již o druhou omluvu stěžovatele z jednání ze zdravotních důvodů, přičemž první omluvu správní orgán I. stupně akceptoval a jednání nařízené na 13. 3. 2014 přeložil na 3. 4. 2014. Stěžovatel se následně dne 31. 3. 2013 z jednání znovu omluvil ze zdravotních důvodů, přičemž k této omluvě opětovně přiložil pouze výměnný list – poukaz k odbornému vyšetření vystavený praktickým lékařem MUDr. J. A., na němž bylo bez bližší specifikace uvedeno „31. 3. 2014 - 4. 4. 13 nemoc“. Vzhledem k tomu, že z uvedeného dokladu nevyplývalo, že by stěžovatel nebyl schopen účasti na ústním jednání, ověřil správní orgán I. stupně u ošetřujícího lékaře, zda předmětné potvrzení skutečně vystavil a zda by byl stěžovatel schopen účastnit se ústního jednání, přičemž ošetřující lékař správnímu orgánu sdělil, že charakter onemocnění stěžovateli v účasti na jednání nikterak nebrání. Správní orgán I. stupně v návaznosti na uvedená zjištění omluvu stěžovatele neuznal, o čemž stěžovatele rovněž vyrozuměl. Stěžovatel následně reagoval e-mailem ze dne 2. 4. 2014, v němž sdělil, že se k jednání nařízenému na 3. 4. 2014 dostaví, musí jej však odvézt manželka, která si musí vzít v zaměstnání dovolenou. Stěžovatel se daného jednání nicméně nezúčastnil, přičemž svou omluvu z jednání nedoplnil ani dodatečně. Správní orgán I. stupně v dané věci navíc nerozhodoval ihned po uskutečnění ústního jednání dne 3. 4. 2014, nýbrž až dne 14. 4. 2014. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že postupem správního orgánu

⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 58 A 53/2011 - 36 ze dne 17. prosince 2012

*nedošlo ke zkrácení stěžovatele na jeho právech (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 As 61/2012 – 22, a ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 As 50/2015 – 38). [24] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatel následně v žalobě a nyní v kasační stížnosti rozsáhle argumentuje, proč nebyl schopen se předmětného jednání účastnit, k čemuž rovněž předkládá lékařské zprávy. Stěžovatelem uváděné skutečnosti ovšem nikterak nevyvracejí správnost závěru správních orgánů, že stěžovatel nebyl z jednání řádně omluven, neboť správnímu orgánu nedoložil existenci důležitých důvodů, které mu v účasti na jednání bránily, a to ani dodatečně.*⁴⁵

Pro zajímavost je možné zmínit, že umožňuje-li to zdravotní stav obviněného, lze konat ústní jednání v řízení o přestupcích i v nemocnici. Obviněný však o takovém postupu správního orgánu musí být v řádném předstihu informován, aby se na ústní jednání mohl řádně připravit, popř. si obstarat zástupce.⁴⁶ V případě kdy vyjádřil Nejvyšší správní soud tento závěr, se jednalo o zjevné obstrukční jednání obviněného, kdy se opakovaně omluvil z ústního jednání pro důvod hospitalizace. Vzhledem k tomu, že se blížil konec prekluzivní lhůty k projednání přestupku, rozhodl se správní orgán pro konání ústního jednání i přes hospitalizaci obviněného, které se mělo konat ve stejný den, avšak na jiném místě. Vzhledem k tomu, že správní orgán v dostatečném předstihu neinformoval obviněného o změně místa, byl tento postup shledán nesprávným, avšak při splnění výše uvedených podmínek je takový postup možný.

4.4 Omluva advokáta obviněného z přestupku

Nejvyšší správní soud se několikrát zabýval situací, kdy se z ústního jednání o přestupku neomlouval přímo obviněný, ale jeho advokát, tedy právní zástupce.

Například se jednalo o případy, v nichž advokát žádá o přeložení termínu ústního jednání z důvodu kolize s jiným jednáním, ať už před soudem nebo jiným správním orgánem. Nejvyšší správní soud však vyjádřil názor, že tyto omluvy zpravidla nejsou důvodné, přičemž odkazuje na judikaturu Ústavního soudu.

Konkrétně se jedná především o často citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 12. června 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97, podle něhož: *“v případech, kdy zástupce žádá*

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.2.2018 č.j. 5 As 10/2016 - 28

⁴⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 9 As 226/2015- 44 ze dne 31. března 2016

soud, aby již nařízené jednání přeložil na jiný termín, není věcí obecného soudu, pokud uváděné důvody neshledá dostatečně závažnými, aby o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; i v takovém případě je věcí zástupce, zejména je-li jím advokát, aby se sám a zavčas o osudu své žádosti přesvědčil a stanovisku obecného soudu přizpůsobil režim svého pracovního dne. Časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání (procesních úkonů) zpravidla není dostatečně závažným důvodem pro to, aby kterékoli již nařízené jednání (procesní úkon) bylo odročováno, neboť je na samotném zástupci, aby bez újmy na procesním postavení a zájmech zastupovaného.“

Neméně důležité je v této souvislosti i usnesení Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2012, sp. zn. III. ÚS 3736/11, podle kterého *„není v zásadě povinností obecného soudu žádosti advokáta o odročení nařízeného jednání vždy vyhovět. Není dokonce ani jeho povinností - pokud advokátem uváděné důvody neshledá obecný soud dostatečně závažnými, aby advokáta o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; i v takovém případě je věcí zástupce, je-li jím advokát, aby se sám o osudu své žádosti zavčas přesvědčil a stanovisku obecného soudu přizpůsobil režim svého pracovního dne. Jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku, advokát nedodržel zásadu procesní obezřetnosti, neboť musel počítat i s možností, že jeho žádosti nebude vyhověno a bez rozumného důvodu se o osud vyřízení své žádosti dále nezajímal. Ani sama stěžovatelka nevyvinula jakoukoli aktivitu k řešení nastalé situace např. účastí na nařízeném jednání, v jehož průběhu mohla hájit svá procesní práva a zájmy v projednávané věci“.*

Ve zmiňovaném rozsudku č. j. 4 As 128/2014 – 26 Nejvyšší správní soud dále odkázal i na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3063/2000 ze dne 22. května 2002, kde Nejvyšší soud mimo jiné konstatuje, že *„omlouvá-li účastník (jeho zástupce) svou neúčast při jednání časovou kolizí s jiným soudním sporem, může být jeho omluva ve smyslu § 153b odst. 1 občanského soudního řádu důvodná jen tehdy, jestliže soudu oznámí také konkrétní údaje o tom, proč se nemůže jednání zúčastnit, zejména jaké jiné jednání mu brání v účasti (v jaké věci a u jakého soudu), kdy se o něm dozvěděl (že k němu byl předvolán dříve než k jednání, z něhož se omlouvá) a že časovou kolizí více jednání již nebylo možné vyřešit jinak (např. substitucí).“*

Z výše uvedeného vyplývá, že omluva advokáta z ústního jednání z důvodu kolize s jiným jednáním, nebude zpravidla splňovat podmínku důvodnosti omluvy. Tuto podmínku by však mohla splňovat omluva za výjimečných situací, kdy advokát prokáže, že časovou kolizi nebylo možno vyřešit jinak. (zejména substitucí).⁴⁷ Zmocněný zástupce současně musí časovou kolizi prokázat konkrétními údaji o kolidujícím jednání. Správní orgán tak má možnost si u jiného orgánu ověřit, zda zmocněný zástupce mohl časové kolizi předejít a zda ji případně sám záměrně nevyvolal.

Poněkud odlišným byl však případ, kde se advokát obviněného z ústního jednání omluvil z důvodu svého pobytu v zahraničí.⁴⁸ Jednalo se o vůbec první omluvu v rámci předmětného přestupkového řízení a zmocněný zástupce v posuzovaném případě přesvědčivě prokázal, že termín své zahraniční cesty naplánoval ještě před tím, než se o termínu konání ústního jednání dozvěděl. O této časové kolizi pak správní orgán včas informoval. Z těchto skutečností je tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně patrné, že omluva zmocněného zástupce nebyla vedena snahou způsobit průtahy v řízení s cílem dosáhnout zániku odpovědnosti obviněného za přestupek.

Smyslem institutu právního zastoupení účastníka řízení nemá být paralyzace správního řízení. Opakovaná omluva zmocněného zástupce odůvodněná termínovou kolizí s jiným jednáním tak nemůže obstát už jen z toho důvodu, že advokát je vázán řádným a včasným plněním úkolů ve prospěch klienta (obviněného). Je-li advokát pracovním vytížen, nemůže řádně plnit úkony ve prospěch svého klienta, a je tedy povinen právní zastoupení odmítnout.⁴⁹ Závažnost této situace podtrhuje fakt, že pokud se advokát k ústnímu jednání dostavit nemůže a zároveň správní orgán jednání neodročí, předvolaný obviněný má přesto povinnost se k jednání dostavit. Pakliže se obviněný bez advokáta dostavit odmítne, není to v žádném případě omluvou a správní orgán tak může rozhodnout v nepřítomnosti obviněného.⁵⁰

⁴⁷ rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 76 A 36/2012 – 40 ze dne 11. srpna 2014.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 28/2009 - 99 ze dne 14. května 2009

⁴⁹ Čl. 8 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), v účinném znění

⁵⁰ Náležitá omluva z ústního jednání o přestupku v | epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírkou zákonů, judikatura, právo* [online]. Copyright © EPRAVO.CZ [cit. 02.02.2018].

Poněkud odlišnou situací je, pokud požádá advokát správní orgán o nařízení ústního jednání na jiný den, z důvodu potřeby seznámit se s obsahem správního spisu, kdy se účastník nechal advokátem zastoupit až krátce před oním ústním jednáním. Zvláště pak pokud v průběhu řízení nenavědčuje nic tomu, že by záměrem účastníka, potažmo zákonného zástupce, bylo mařit jednání, nelze omluvu z tohoto důvodu považovat za obstrukci, a na takovou omluvu se hledí jako na řádně odůvodněnou.⁵¹

4.5 Dílčí závěr k omluvám

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že k problematice omluv z ústního jednání, resp. potencionálních obstrukcí s tím spojených existuje poměrně rozsáhlá judikatura. Vzhledem k tomu, že nynější právní úprava nevyžaduje nutně u řízení o přestupku ústní jednání, částečně se tak jistě sníží komplikace s omluvami účastníků u jednodušších řízení. Závěrem je třeba říci, že ne každá neakceptovaná omluva z ústního jednání může být považována za obstrukci, leckdy může být neakceptace omluvy dána lehkovážností účastníka řízení, který pošle omluvu pozdě, popřípadě důležitý důvod nedoloží. Většina nedůvodných omluv je však v praxi motivována snahami o protahování řízení a obvykle je uplatňována ve spojení s dalšími obstrukčními praktikami, zejména pak námitkami podjatosti.

5. Obstrukce spojené s doručováním

Oblast doručování nabízí mnoho prostoru pro případné obstrukční jednání, ať už se jedná o doručování písemností účastníkovi řízení, anebo naopak doručování správnímu orgánu. Společně s nedůvodnými omluvami pak doručování tvoří nejčastější druh obstrukcí v řízení o dopravních přestupcích. Doručování je upraveno v ust. § 20 správního řádu, kde je stanoveno, že fyzické osobě se doručuje na adresu pro doručování, na adresu jejího trvalého pobytu, případně ji lze doručit, kdekoliv bude zastižena. Doručování právnickým osobám je pak upraveno v ust. § 21 správního řádu. Z pořadí možností jsou zřejmé preference zákonodárce, kdy je prioritní doručování na občanem zvolenou adresu, dále jeho trvalý pobyt a až na posledním místě případnou zjištěnou adresu, popřípadě doručení prostřednictvím

Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nalezita-omluva-z-ustniho-jednani-o-prestupku-v-judikature-spravnich-soudu-95836.html>

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2012 č.j. 7 As 77/2012 - 47

Policie ČR apod. Adresa pro doručování je definována v ust. § 19 správního řádu jako adresa, kterou účastník sdělí správnímu orgánu a požádá, aby na ni bylo doručováno. Z dikce § 19 správního řádu, která hovoří o „účastníkovi“ řízení, je však zřejmé, že takovou adresu může správní orgán získat nejdříve po zahájení správního řízení. Před zahájením řízení o přestupku není žádné řízení vedeno a není tedy ani účastníka řízení, tzn., že ani právní podezřelého sdělené například policistovi na služebně nebo strážníkovi obecní policie na ulici není pro správní orgán směrodatné a je tedy bezpředmětné, pokud se doručování na takovou adresu účastník řízení později dovolává. (Otázkou však je, zda není možný i širší výklad – správní řád sice hovoří především o doručování účastníkům, doručuje se však i svědkům nebo se předvolává k podání vysvětlení, kde adresáti „účastníky řízení“ nejsou, a přesto se zde uplatňují všechna ustanovení o doručování.)

Možnost doručovat občanovi „kdekoliv bude zastižen“ je problematická tím, že předpokládá, že občan skutečně zastižen bude – tzn. i v případě, že se občan na tom kterém místě nejspíše zdržuje, tak pokud zásilku fyzicky nepřeveze, nelze mít doručení za prokazatelné, respektive nelze mít doručeno. Zbývá tak poslední možnost, a to doručit na adresu trvalého pobytu, která jediná je nezpochybnitelná (pozor však na aktuálnost adresy, neboť někteří obvinění z přestupku ji mění i v průběhu zahájeného řízení – bude rozvedeno dále).⁵² Oblast doručování v sobě skrývá mnoho prostoru pro možné obstrukční jednání, kdy na některé obstrukce již reagoval zákonodárce dříve (např. institut doručení fikcí) a naopak s některými obstrukcemi se potýkají správní orgány dodnes.

Náš právní řád stanoví několik případů, kdy se považuje písemnost za doručenu, i když si ji adresát nepřevzal. Stanoví tedy případy fikce doručení písemnosti. Doručuje-li správní orgán adresátovi prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, platí, že nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty. Ohledně písemných zásilek pak platí obdobné pravidlo, avšak pro uplatnění fikce je zde třeba splnit ještě několik podmínek. Musí být doručováno na správnou adresu dle ust. § 20 správního řádu; k uložení písemností dojde na zákonem stanoveném místě (ust. §23 správního řádu); adresát

⁵² **Mgr. Jan Potměšil**, Kancelář Svazu měst a obcí ČR <http://www.mvcr.cz/clanek/dorucovani-v-prestupkovem-rizeni.aspx>

je vyzván doručovatelem vložení oznámení o neúspěšném doručení, aby si zásilku vyzvedl a marně uplynula lhůta deseti dnů k vyzvednutí, a po uplynutí této lhůty je adresátovi vhozena zásilka do schránky.⁵³

Tento institut, pokud jsou dodrženy všechny podmínky, značně omezuje některé obstrukční praktiky účastníků řízení uplatňované v minulosti, přičemž o některých z nich se zmiňují níže.

Avšak problematičtější je situace v případě, že účastník řízení je cizinec, mající trvalý pobyt v zahraničí, kdy při doručování uplatnit institut fikce nelze, neboť by bylo obtížné zajistit doručení obdobným způsobem jako v tuzemsku. V případě, že si v zahraničí adresát zásilku nepřevzme, je třeba doručování opakovat a při následném neúspěšném doručení ustanovit adresátovi osobě opatrovníka v souvislosti s ust. § 32 správního řádu.

Ve světle výše uvedeného je také vhodné zmínit, že v přestupkovém řízení je vyloučeno doručování veřejnou vyhláškou. Je to zejména z toho důvodu, aby nedošlo k faktickému obnovení „veřejné důtky“, kterou znal přestupkový zákon z roku 1961.⁵⁴ Na následujících stránkách se pokusím objasnit některé problematičtější skutečnosti týkající se doručování, a to takové, které vytvářejí určitý prostor pro obstrukční jednání.

5.1 Doručování na adresu trvalého pobytu, adresa ohlašovny

Adresou trvalého pobytu je taková adresa, která je jako adresa trvalého pobytu vedena v evidenci obyvatel, nebo adresa ohlašovny, kam byl občan přihlášen, často poté, co mu byl zrušen trvalý pobyt na původní adrese. Zákon hovoří o adrese trvalého pobytu, nikoli o adrese, kde se občan zdržuje, jinými slovy ze zákona nevyplývá žádná výjimka pro adresu ohlašovny. Lze proto platně doručit písemnost na adresu ohlašovny, pokud pro to budou splněny zákonné podmínky⁵⁵. Dle

⁵³ BĚLOHLÁVEK, Alexander J. a Pavel MATES. *Doručování v tuzemském a zahraničním styku*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-653-8.

⁵⁴ MICHÁLEK, Rostislav. *Správní delikty na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Právní rukověť (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-489-7. str.73

⁵⁵ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.02.2014, čj. 1 As 106/2013 - 44: Doručení písemnosti fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu není vyloučeno ani tehdy, pokud se doručuje na adresu trvalého pobytu adresáta, kterým je adresa ohlašovny [§ 2 písm. d) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech]. Doručení fikcí však není možné v situaci, kdy ohlašovna nepřebírá výzvy o uložení písemnosti (§ 23 odst. 4 a 5 správního řádu). V takovémto případě správní orgán ustanoví adresátovi opatrovníka dle § 32 odst. 2 správního řádu*

metodiky Ministerstva dopravy : „lze na případné námitky odpůrců doručování na adresu ohlašovny kromě argumentace dikcí zákona navíc upozornit i na to, že mezi doručováním na adresu trvalého pobytu hlášeného v domě, kde občan už deset let nežije, nezdržuje se zde a nikdo jej tu nezná, a doručováním na adresu ohlašovny, fakticky rozdíl není. Na ohlašovnu navíc občan zavítá možná i častěji než na adresu svého posledního trvalého pobytu – na radnici totiž musí z titulu trvalého pobytu i nadále vyřizovat řadu záležitostí (chodí na „sociálku“, za kurátorem, vyřizuje si nový občanský průkaz). Někteří občané s adresou trvalého pobytu na ohlašovně, jakkoliv jde o menšinu, si zde navíc skutečně doporučené zásilky vyzvedávají, případně chodí alespoň volit (na okrsek, pod nějž radnice spadá). Nezapomeňme též na účelové rušení trvalého pobytu na faktické adrese, například ve snaze „ukrýt“ se před exekutorem, před soudními obsílkami, před nespokojenými zákazníky nebo po fingoaném rozvodu. Je vlastní odpovědností každého občana, jak se postará o vyzvedávání doporučených zásilek a jiných písemností – pokud tak nečiní, jde o jeho rozhodnutí a musí nést následky z toho vyplývající (zásada *vigilantibus iura*).⁵⁶“ V souvislosti s výše uvedeným je tedy mylná domněnka některých účastníků řízení, že tím, že mají jako své trvalé bydliště v registru obyvatel uvedenou ohlašovnu, nelze jim rozhodnutí ve správních řízeních řádně doručit.

5.2 Splnění podmínek doručení, institut fikce doručení

Co se týče doručování na adresu trvalého pobytu, potažmo na adresu ohlašovny, musí být vždy splněny zákonné podmínky doručení. Těmi jsou doručování na adresu trvalého pobytu (problém, adresu známe), dále zanechání poučení o následcích nevyzvednutí zásilky, viz § 23 odst. 5 správního řádu (zde už je situace komplikovanější) a konečně uplynutí lhůt pro uplatnění fikce doručení (většinou bez problému). Co se týče obsahu poučení, vyplývají jeho náležitosti ze zákona. A každý správní orgán je povinen tyto náležitosti respektovat. Lze upozornit na nutnost rozlišovat mezi dnem pokusu o doručení a dnem, kdy byla zásilka uložena (u správního orgánu, který ji vyhotovil) – lhůta pro uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu běží až ode dne, kdy byla písemnost připravena k vyzvednutí. Pokud je doručováno prostřednictvím obecní policie, bude zpravidla

⁵⁶ **Mgr. Jan Potměšil**, Kancelář Svazu měst a obcí ČR <http://www.mvcr.cz/clanek/dorucovani-v-prestupkovem-rizeni.aspx>

mezi dnem pokusu o doručení a dnem, kdy byla zásilka připravena k vyzvednutí (vrácena správnímu orgánu), několikadenní prodleva. Není ale vyloučeno, že správní orgán bude mít stejnopis zásilky u sebe, kdyby se občan dostavil pro písemnost třeba tentýž den. Pokud je doručováno poštou, ať už na „normální“ adresu trvalého pobytu nebo na adresu ohlašovny, správní orgán formulaci poučení a ukládání zásilek neřeší, potýká se však často s neochotou, nepochopením či nepochopením jak ze strany řady zaměstnanců a zaměstnankyň České pošty, a.s., tak ze strany jiných obecních úřadů. Poštovní personál není vždy ochoten pochopit, že doručovat lze i na adresu, kde se občan již několik let nezdržuje, považuje to za zbytečné či nesmyslné, a zásilku vrací bez uložení. Občas dojde i k absurdním případům, kdy pošta sice po několikerém naléhání zásilku uloží na poště, aniž by ale na adrese trvalého pobytu zanechala oznámení o uložení zásilky a poučení, protože „on tam přece nebydlí“. V případě obecních úřadů zase ne všude jsou připraveni na zasílání doporučených zásilek a alespoň „první pokus“ vracejí s tím, že jde o ohlašovnu nebo že zde adresát nebydlí. Na některých radnicích tak mají na zanechávání poučení oznámení o uložení zásilky a poučení o následcích nevyzvednutí pytel či krabici nebo kartotéku, lístkovnici, „kaslíky“ nebo nástěnku (v rámci podatelny), aby možnost dozvědět se o uložení zásilky nebyla pouze fiktivní a skutečně existovalo kontaktní místo, kde se lze o doporučené zásilce dozvědět. V případě, že obecní úřad chce doručit zásilku místnímu občanovi, který je hlášen na adrese ohlašovny, nabývá zde doručování na adresu trvalého pobytu již poněkud absurdních rozměrů (správní orgán de facto doručuje sám sobě), na druhé straně v případě transparentní informace o uložení zásilky (třeba na zmíněné nástěnce v podatelně), kde se občan dozví o uložení, o následcích nevyzvednutí i o místě uložení zásilky (zdejší úřad + příslušný odbor, oddělení, kancelář), nelze vyloučit ani takovýto způsob doručení. V případě doručování místním občanům na reálnou adresu, byť se tam nezdržují, platí to, co bylo řečeno výše o adrese trvalého pobytu dle nového správního řádu. Klíčové bude zanechání oznámení/poučení o uložení zásilky.⁵⁷

⁵⁷ **Mgr. Jan Potměšil**, Kancelář Svazu měst a obcí ČR <http://www.mvcr.cz/clanek/dorucovani-v-prestupkovem-rizeni.aspx>

5.3 Změny trvalého pobytu účastníka během řízení

Doručování na adresu trvalého pobytu (ohlašovny nevyjímaje) je velmi rozšířené a široce používané, přičemž se zároveň jedná o jednu z mála možností, kdy lze platně doručit. U rizikových řízení (předpoklad obstrukčních jednání – např. zastoupení zmocněncem dobře známým správnímu orgánu z úřední činnosti) je nutné ověřovat adresu aktuálního pobytu účastníka, a to i v průběhu řízení, zejména pak v souvislosti s klíčovými úkony (zahájení řízení, rozhodnutí atp.). Není výjimkou, že obviněný z přestupku změnil v průběhu řízení o přestupku trvalé bydliště (i opakovaně) a správní orgán by tak v důsledku své nepozornosti mohl doručovat na nesprávnou adresu, kde by pak nebylo možné uplatnit fikci doručení. Zavedenou praxí správních orgánů je v takových případech zasílání písemností jak na novou adresu trvalého pobytu (často se může jednat o ohlašovnu) ale i na předchozí adresu, zejména pokud existuje určitá pravděpodobnost, že se adresát v místě zdržuje. Byť takový postup není stanoven zákonem, lze říci, že se jedná o postup ve prospěch účastníka, resp. že se jedná o naplňování zásady dobré správy.

5.4 Doručování podání účastníka řízení správním orgánům

Problematika doručování není pouze jednostranně zaměřená, kdy je obtížné účastníkovi doručovat písemnosti, ale existují obstrukční praktiky obrácené opačným směrem, kdy se účastník řízení snaží pohybovat se na hraně pravidel pro doručování správním orgánům, aby případné pochybení správních orgánů mohl namítat buď v odvolacím řízení, nebo v navazujícím řízení soudním.

Příkladem možného obstrukčního jednání je například doručování prostřednictvím datové schránky, kdy účastník zašle správnímu orgánu podání datovou schránkou v poslední den lhůty, kdy toto podání (v případě řízení o přestupcích se jedná nejčastěji o odvolání nebo odpor) je správnímu orgánu doručeno až po rozhodné lhůtě. Účastník pak v žalobě namítá, že podání bylo včasné, neboť lhůta zůstává zachována, bylo-li podání odesláno v poslední den lhůty a domáhá se zrušení rozhodnutí. Odkazuje se přitom na ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, kde je uvedeno, že: *„je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní*

zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitelé poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.“.

Problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud ve věci 9 Afs 28/2010 (byť se jedná o problematiku doručování soudu, avšak úprava zachování lhůt je totožná) kdy konstatoval, že informační systém datových schránek není ani držitelem (zvláštní) poštovní licence, ani orgánem, který má povinnost datové zprávy odeslané prostřednictvím datových schránek doručit. Jedná se pouze o technický prostředek, jehož využitím dochází k přenosu datové zprávy od odesílatele k adresátovi. Rozhodující je skutečnost, že zatímco v případě doručování prostřednictvím držitele (zvláštní) poštovní licence či orgánu, který má povinnost odesílané zprávy doručit, odesílatel zprávu předává třetímu subjektu (přepravci), aby ji ten doručil adresátovi (na základě smlouvy uzavřené mezi odesílatelem a přepravcem), informační systém datových schránek odesílatel sám přímo využívá. Problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud i v jiných případech (opět se jedná o doručování soudu) kdy například ve věci ze dne 18.7.2006 č. j. 5 Afs 77/2005 – 67 se vyjádřil následovně: *„Protože se v případě elektronického podání nejedná o podání prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě jiné zvláštní licence, ani o případ předání podání orgánu, který má povinnost jej doručit, je lhůta ve smyslu § 40 odst. 4, věty první, s. ř. s. zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu.“*; či v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2006, č. j. 8 Afs 82/2006 – 68 Nejvyšší správní soud vyjádřil, že: *„Ustanovení § 37 odst. 2 s. ř. s. je třeba vykládat s přihlédnutím k § 40 odst. 4 s. ř. s. Podání musí být předáno soudu, s výjimkami představovanými předáním držiteli poštovní licence, zvláštní poštovní licence nebo orgánu, který má povinnost je doručit. Předáním soudu přitom nelze rozumět nic jiného než doručení soudu. Vzniknou-li pochybnosti o doručení, postačuje v případě zmíněných výjimek prokázat předání k přepravě, zatímco v ostatních případech je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, soudu.“* Odkázat lze také na rozhodnutí Ústavního soudu např. usnesení ze dne 22. 1. 2009 ve věci sp. zn. III. ÚS 2361/08, podle kterého *„je evidentní, že žaloba stěžovatele ve formě elektronického podání (neopatřeného zaručeným elektronickým podpisem) není úkonem učiněným prostřednictvím držitele poštovní*

*licence, popřípadě zvláštní poštovní licence ani předáním orgánu, který má povinnost je doručit, u něhož pro zachování lhůty postačí předání k přepravě (srov. obdobně sp. zn. I. ÚS 250/05). Proto se uplatní coby rozhodné, kdy žaloba došla soudu.*⁵⁸

Takový přístup je ovšem terčem kritiky odborné veřejnosti, která tvrdí, že tím vzniká věcně sotva odůvodnitelná nerovnost mezi situacím, kdy bude podání učiněno přímo prostřednictvím držitele poštovní licence, anebo datovou schránkou. V prvním případě je totiž podání učiněno včas již tím, že byť na poslední chvíli, je zásilka předána na poště, ve druhém je rozhodný až okamžik, kdy je datová zpráva dodána orgánu veřejné moci, kdy sice doba mezi odesláním a dodáním bývá běžně v řádu několika vteřin, ale může to být i delší období, což by mohlo mít za následek, že nebude dodržena lhůta se všemi procesními a hmotněprávními důsledky. Tato nerovnost vystupuje ještě markantněji v případě, kdy bude datová zpráva doručena opožděně jen pro obsáhlost příloh, přičemž poukaz na to, že si odesílatel měl být tohoto rizika vědom, se jeví jako lichý, protože těžko lze na běžném uživateli výpočetní techniky žádat, aby o tom měl dostatečné povědomí.⁵⁹ Situaci pak může zkomplikovat i to, že server datových schránek nebude z nějakého důvodu funkční, což, jak se všeobecně uznává, nemůže být k tíži podatele, takže by se z podání mohl stát „*dost adrenalinový sport*“.⁶⁰ Jistě tedy bude zajímavé sledovat, zda v budoucnu v tomto směru nedojde k určitému vývoji legislativy.

Obdobná je i situace, kdy zmocněnec odvolatele zadal poslední den lhůty pro odvolání zásilku obsahující odvolání do webového rozhraní systému DopisOnline, spravovaného Českou poštou. Česká pošta však podání zpracovala a vypravila v souladu s obchodními podmínkami až následující den (liší se tak datum přijetí zásilky Českou poštou a datum zpracování zásilky, kdy v případě písemného podání jsou tyto data totožná). Účastník řízení pak později v žalobě namítal, že jeho odvolání bylo včasné, a to s ohledem na to, že České poště jako držiteli poštovní licence předal zásilku poslední den lhůty a tato má být tedy zachována. Nejvyšší správní soud pak věci sp. zn. 2 As 330/2016 došel ke dvěma rozporným závěrům. Nejvyšší správní soud uvádí, že „*Zpracovávání elektronických souborů do podoby*

⁵⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.7.2010 č.j.9 Afs 28/2010 - 82

⁵⁹ BĚLOHLÁVEK, Alexander J. a Pavel MĀTES. *Doručování v tuzemském a zahraničním styku*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-653-8. str. 55

⁶⁰ SOKOL, T. Ještě jednou k datovým schránkám. *Bulletin advokacie*, 2012, č. 11, s. 30-31

listinných zásilek (tedy tisk, vložení do obálky a opatření adresou) Českou poštou, s. p., v rámci služby DopisOnline není poštovní službou ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), resp. ve smyslu poštovních podmínek. Veřejnoprávní regulací silně ovlivněný vztah upravený zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva.“ Ve stejné věci ale dospěl k závěru, že „Pro posouzení právních důsledků využívání služby DopisOnline v oblasti doručování je nicméně rozhodné faktické fungování výše popsaného komplexu relativně oddělitelných služeb, tvořeného oběma smluvními vztahy, z pohledu uživatele tohoto komplexu. Uživateli se služba jeví jako „balíček“ spočívající v tom, že odevzdá podání v elektronické podobě subjektu, který se navenek jeví jako „jeden“ (České poště, s. p.), jenž disponuje potřebnou poštovní licencí a jenž se vedle vytištění textu a výrobení listinné zásilky postará i o její doručení v režimu služby držitele poštovní licence. Za těchto specifických okolností je proto třeba považovat za okamžik podání poštovní zásilky držiteli poštovní licence ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu okamžik odevzdání podání v elektronické podobě v rámci služby DopisOnline.“⁶¹ Nejvyšší správní soud tak dal účastníkovi za pravdu s tím, že se oprávněně může domnívat, že ve výše popsané situaci bude zachována lhůta pro odvolání.

Výše uvedený závěr byl však později revidován Nejvyšším správním soudem usnesením rozšířeného senátu č. 10 As 20/2017. S původní argumentací se ztotožňuje v tom, že zpracování elektronických souborů do podoby listinných zásilek není poštovní službou ve smyslu zákona o poštovních službách a takové zpracování má povahu soukromoprávního jednání. Česká pošta při poskytování služby nevystupuje v postavení držitele poštovní licence a vztah upravený poštovním zákonem a poštovními podmínkami vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva (což je také datum vyznačený na zásilce, z kterého následně vychází správní orgán při posuzování včasnosti odvolání)⁶², Avšak Nejvyšší správní soud dále revidoval druhý uvedený závěr tak, že neexistuje žádný rozumný důvod domnívat se, že v případě služby DopisOnline, která je službou ryze soukromé povahy, má být za okamžik podání zásilky k poštovní přepravě považován z hlediska veřejného práva

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2017 č.j. 2 As 330/2016,

⁶² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2017 č.j. 10 As 20/2017

již den objednání této služby, bez ohledu na to, kdy pošta skutečnou zásilku zpracuje a předá ve smyslu zákona o poštovních službách k poštovní přepravě.⁶³ K tomu je nutno podotknout, že věci, kde byla uplatněna tato zjevně obstrukční praktika, byla celá řada, a pokud by Nejvyšší správní soud svůj závěr nerevidoval, umožnil by účastníkům řízení, a zejména pak jejich zmocněncům masivně takové služby využívat s tím, že by se velké množství rozhodnutí správních orgánů I. stupně stalo nezákonnými, neboť by reálně neměly možnost posoudit včasnost odvolání.

5.5 Doručování na email

V rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 -26, se NSS zabýval doručováním na e-mail zmocněnce účastníka. Zaslání na elektronickou adresu je za určitých podmínek a na žádost účastníka možné (viz § 19 odst. 3, 4, 8 a 9 správního řádu). V projednávaném případě správní orgán doručoval na adresu obsahující diakritická znaménka, s tím, že e-mail se nepodařilo odeslat. NSS uvedl, že zákonodárce „zjevně nepočítal se situací, kdy správní orgán užívající určitou aplikaci k odesílání elektronických zpráv, nebude moci na některou elektronickou adresu podání vůbec odeslat a zpráva se tedy nebude moci ani vrátit jako nedoručitelná“. NSS neměl pochybnost, že zprávu obsahující rozhodnutí nebylo možno odeslat z důvodu, že adresa obsahovala diakritická znaménka, což v dané době nebylo standardní a běžné. „Jestliže tedy žalovaný nemohl odeslat žalobou napadené rozhodnutí na stěžovatelem označenou elektronickou adresu, nestalo se tak v projednávané věci v důsledku jednorázového pochybení některého z jeho zaměstnanců či technické závady, ale v důsledku systémového problému technického charakteru. [...] lze připustit, aby správní orgán, jsou-li dány výše nastíněné technické překážky, za analogického užití § 19 odst. 8, 9 správního řádu písemnost i přes žádost o doručování na elektronickou adresu doručoval, jakoby adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.“ S ohledem na další okolnosti případu NSS označil postup účastníka (resp. jeho zmocněnce) za „*předem promyšlený procesní postup, který má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů, a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek [...] Takový*

⁶³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2017 č.j. 10 As 20/2017

*postup nelze akceptovat a poskytovat mu soudní ochranu“.*⁶⁴

Dalším příkladem obstrukčního jednání v souvislosti s doručováním na email zmocněnci je věc projednávaná Nejvyšším správním soudem 9 As 162/2016 kdy se účastník nechal zastoupit zmocněncem, přičemž správnímu orgánu zaslal zmocněnec emailem kopii plné moci, s tím, že žádá doručování na email. Na tento email pak byly dle přání zmocněnce doručovány emaily, jejichž přijetí však následně zmocněnec nepotvrdil a bylo mu tedy doručováno na adresu trvalého pobytu fikcí. Několik měsíců po vydání rozhodnutí ve věci zmocnil účastník jinou osobu, aby nahlédla do spisu, pořídila si kopie celého spisu a v žalobě podané ve lhůtě počítané ve lhůtě od tohoto nahlédnutí různými způsoby zpochybňuje doručení konečného rozhodnutí ve věci. Tyto námitky jsou pak součástí předem připraveného scénáře, jehož jediným účelem je správní řízení prodlužovat, zpochybňovat doručování, případně zastupování a dosáhnout tak uplynutí prekluzivní lhůty pro potrestání přestupku. Jistě není náhodou, že stejný zmocněnec uplatnil stejnou procesní strategii opakovaně v různých věcech.⁶⁵ Je vhodné podotknout, že je možné, aby správní orgán od počátku možnost doručování na email vyloučil.⁶⁶

5.6 Doručování advokátovi

S doručováním advokátovi obecně nebývají problémy, avšak v souvislosti s uváděnou problematikou se nabízí zmínka o tom, že se doručuje pouze zvolenému zástupci a nikoli pak jeho případnému substitutovi. Doručování tomuto substitutovi by totiž nevyvolalo žádné právní účinky, které zákon spojuje s doručením účastníkovi řízení nebo jeho zmocněnci. Je tak třeba, aby správní orgány dbali opatrnosti při doručování advokátovi, který je zastoupený substitutem, neboť při nesprávném výběru adresáta by písemnost nebyla doručena a řízení by mohlo být de facto zmařeno.⁶⁷

5.7 Vybrané případy obstrukcí v souvislosti s doručováním.

V rozsudku ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 180/2014 – 45 posuzoval Nejvyšší správní

⁶⁴ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.7.2014 č.j. 9 As 162/2014

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.11.2016 č.j. 6 As 205/2016 - 21

⁶⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003 1 As 4/2003 - 50

soud případ, ve kterém zmocněnkyně účastníka předložila prostou kopii (scan) generální plné moci. Správnímu orgánu bylo z úřední činnosti známo obstrukční jednání zmocněnkyně. Aby předešel zpochybňování plné moci, vyžádal si její originál. Dodaná plná moc byla originálem v kopii dodané plné moci pouze zdánlivě - v závěru bylo odlišně od původního textu uvedeno, že se nevztahuje na doručování písemností. Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že „*při posuzování rozsahu zastoupení soud zkoumá, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci [...] jediným důvodem odlišnosti plných moci byla snaha o vytvoření procesně nepřehledné situace a prostoru pro následné uplatňování námitek procesních pochybení s konečným cílem protáhnout řízení do uplynutí lhůty pro projednání přestupku [...] Účelové jednání, jež nemá, jiné objektivní vysvětlení než obstrukci či nevhodné procesní taktizování' [...] přitom nepožívá soudní ochrany[.]* „⁶⁸ Ohledně zmocněnců a jejich praktik bude pojednáno níže.

Nejvyšší správní soud rovněž řešil situaci, kdy se na zaměstnankyni příslušného správního orgánu obrátil neznámý muž a předal jí obálku s tím, že ji našel na ulici před úřadem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 63/2016-37). Obálka byla předána na podatelnu. Jednalo se o obálku adresovanou příslušnému správnímu orgánu, opatřenou razítkem s nápisem Santiago - Chile a datem. Jejím obsahem mělo být potvrzení odvolání podaného e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. Účastník tvrdil, že podání zaslal jeho zástupce v zákonné lhůtě doporučeným dopisem ze zahraniční dovolené. NSS dospěl k závěru o neprokázání odeslání zásilky zmocněncem účastníka v zákonné lhůtě, a to z víceroch důvodů. „*Zásadní pochybnost o tvrzení stěžovatele vidí Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem zejména v tom, že stěžovatel, přestože tvrdil odeslání zásilky, doporučeně , tuto skutečnost nedoložil. Dalším důvodem zpochybňujícím tvrzení stěžovatele byla skutečnost, že zásilku předala úřadu neznámá osoba a zásilka tedy nebyla správnímu orgánu doručena držitelem poštovní licence. O nevěrohodnosti podání zásilky svědčí i to, že zmocněnec stěžovatele nereagoval na výzvu správního orgánu k doplnění odvolání, resp. na sdělení ze dne 28. 5. 2014, a neupozornil správní orgán na písemné podání učiněné na poště v Chile. [...]*“⁶⁹

⁶⁸ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

⁶⁹ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

6. Problematika obecných zmocněnců

V této kapitole uvedu několik případů obstrukcí spojených s obecnými zmocněnci účastníků řízení o dopravních přestupcích. Obecně samozřejmě zastoupení účastníka řízení není na překážku, naopak účelem takového zastoupení má být zjednodušení a případné urychlení řízení, avšak objevují se i případy, kdy je institut zastoupení zneužit za účel vytvoření procesních překážek řízení a to nejčastěji v souvislosti s doručování zmocněnci a zpochybněním zastoupení. Níže jsou uvedeny některé případy zastoupení účastníků řízení, které mohou být za určitých situací problematické.

6.1 Zahraňiční zmocněnci

Jako příklad možné obstrukce lze uvést případy, kde si účastník řízení zvolí zástupce ze zahraničí. Zvolený zmocněnec v řízení pak učiní několik procesních kroků a stane se nekontaktním, popř. je nekontaktní od počátku.⁷⁰⁷¹ Další možností je, že účastník po čase začne zpochybňovat zastoupení.

Předně je třeba uvést, že zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle svého uvážení, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Tento zvolený zmocněnec nemusí být ani osobou práva znalou. Smyslem zastoupení by pak mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod. Pouze ve výjimečných případech, kdy zjistí správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznávat takovému zastoupení právní účinky. K tomuto se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval „*správní orgány ... musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá*

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013 – 30.

⁷¹ <http://www.bulletin-advokacie.cz/ke-zneužití-zastoupení-zmocnencem-ze-zahranici-ve-správním-řízení?browser=mobi>

v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.).“⁷²

V kontextu výše uvedeného lze také v historické perspektivě poukázat na §17 odst. 6 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), podle něhož správní orgán mohl " *určitou osobu ze zastupování jako zmocněnce vyloučiti, jestliže by vystupováním takového zmocněnce účel řízení byl znesnadněn, ohrožen nebo mařen, musí však učiniti opatření, aby strana tím neutrpěla právní újmy* ". Platila tedy zásada, že pokud správní orgán (úřad) vyloučí jistou osobu ze zastupování, nesmí tím účastníkovi řízení vzniknout právní újma. V řízení by následně mělo být zajištěno, aby si účastník řízení mohl zvolit jiného zmocněnce nebo před správním orgánem jednat sám. Vzhledem k tomu " *budiž tohoto práva použito jenom v případech velmi vážných, např. když zmocněnec nemůže se pro vadu řeči řádně dorozumět, nebo není dostatečně rozumově vyvinut, nebo je opilcem, nenapravitelným kverulantem apod.* " ⁷³⁷⁴

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že zvolí-li si účastník správního řízení zmocněnce ze zahraničí, nejedná se vždy o zneužití práva.⁷⁵

Nejvyšší správní soud dospěl k citovanému závěru za skutkových okolností, kdy si obviněný z přestupku zvolil zmocněnce z Kuvajtu. Tomuto zmocněnci se však nedařilo doručovat písemnosti a ani nevyvíjel žádnou aktivitu.⁷⁶ Skutečnost, že zastoupení obviněného z přestupku se nepřiznávají účinky zastoupení, vyjevil až odvolací správní orgán v rozhodnutí o odvolání. Tomuto tvrzení se bránil obviněný z přestupku ve správní žalobě, kdy namítal, že správní orgán zasáhl do jeho procesních práv tím, že nepřiznal účinky zastoupení zmocněncem z Kuvajtu, avšak tento tvrzený zásah do procesních práv dále neupřesnil. Nejvyšší správní soud sice shledal, že závěr odvolacího správního orgánu byl nedostatečně odůvodněný, avšak tato procesní vada obviněného z přestupku nezkrátila na jeho právech, protože zmocněnec byl po celé správní řízení nečinný (a nijak tedy nepomohl účastníkovi řízení a ani jinak řízení neusnadnil).

⁷² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81

⁷³ tamtéž

⁷⁴ Weyr, F. Správní řád, Brno: Barvič a Novotný, 1930, s. 57

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81

⁷⁶ tamtéž

Dalším případem, kdy se Nejvyšší správní soud věnoval přípustnosti zastoupení zmocněncem ze zahraničí, byl případ, kdy si obviněný z přestupku zvolil zmocněnce s novozélandskou doručovací adresou. Tento zmocněnec ve správním řízení učinil několik písemných podání, avšak tyto podání byly podány na poště v Praze. Správní orgán tedy doručoval zmocněnci jak na novozélandskou adresu, tak i na adresu pražskou. Ani na jedné z adres však nebylo doručování úspěšné.⁷⁷

Účastník řízení následně zaslal správnímu orgánu prvního stupně omluvu z jednání spolu s odvoláním plné moci pro svého zmocněnce a zároveň zaslal plnou moc ve prospěch zmocněnce jiného, u nějž však byla uvedena shodná doručovací adresa jako u zmocněnce prvního. Správní orgán prvního stupně již zastoupení novým zmocněncem neuznal, a to z toho důvodu, že doručovací adresa zmocněnců se shoduje, přičemž správnímu orgánu bylo z úřední činnosti známo, že na tuto adresu se nedaří doručovat. Správní orgán tak dovodil, že účastník zneužívá svého práva zvolit si v řízení zmocněnce a skutečným motivem jeho jednání je dosažení průtahů v řízení, které by vedly k marnému uplynutí prekluzivní lhůty, v důsledku čehož by nebylo možno projednat přestupek účastníka řízení.⁷⁸ Tento postup správního orgánu následně posvětil Nejvyšší správní soud, když jej shledal dostatečně odůvodněným, a to mimo jiné i z toho důvodu, že účastník řízení volbu nového zmocněnce odůvodnil procesní ekonomii, přičemž je z povahy věci zřejmé, že doručování písemností na Nový Zéland není finančně méně náročné než doručování v rámci České republiky. Je tomu právě naopak.⁷⁹

Nejvyšší správní soud dále řešil případ, ve kterém zmocněnec účastníka podal odvolání poslední den odvolací lhůty e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. Potvrzení tohoto podání bylo předáno poště zmocněncem účastníka v Libanonu [k formě a potvrzení podání viz § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“)]. Obdobným způsobem postupoval stejný zmocněnec také v jiných řízeních o přestupcích (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015-30). Nejvyšší správní soud uvedl, že *„širší kontext jednání zmocněnce žalobce může prokázat případné obstrukční či zneužívající jednání a odlišit tak náhodné podání písemnosti k poštovní přepravě v cizině od cílené procesní strategie. [...] Zohlednění procesní*

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013 – 30

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013 – 30

⁷⁹ <http://www.bulletin-advokacie.cz/ke-zneuziti-zastoupeni-zmocnencem-ze-zahranici-ve-spravnim-rozeni?browser=mobi>

aktivity zmocněnce i v jiných správních řízeních je rovněž nezbytné pro posouzení věrohodnosti žalobních tvrzení žalobce“. NSS zhodnotil jednání zmocněnce jako účelové a úmyslně obstrukční, přičemž poukázal na nelogičnost a nevěrohodnost důvodů podání zásilky k poštovní přepravě v Libanonu⁸⁰

6.2 Nezletilí zmocněnci

Objevily se také případy, kdy si obviněný z přestupku zvolil jako zástupce nezletilou osobu. Z metodiky Ministerstva dopravy vyplývá následující. *„Nezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu. Pokud účastník řízení podá opravný prostředek prostřednictvím takové osoby, správní orgán účastníka vyzve, aby vadu zmocnění odstranil, popř. aby požádal o uznání úkonu podle § 34 odst. 4 správního řádu.“*

Poradní sbor ministra vnitra se zabýval otázkou, zda je přípustné, aby nezletilá osoba byla zmocněncem účastníka správního řízení podle § 33 správního řádu, konkrétně pak, zda je možné, aby účastník řízení podal prostřednictvím takového zmocněnce opravný prostředek. Předně odkazuje na ust. § 29 odst. 1 správního řádu, ze kterého vyplývá, že každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Dle občanského práva se člověk stává plně svéprávným dosažením zletilosti, resp. 18 let věku, případně přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství. Do té doby je nezletilý způsobilý k takovému právnímu jednání, které odpovídá jeho rozumové a volní vyspělosti.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že i nezletilý může právně konat v případech, kdy je schopen pochopit následky svého jednání. Je tedy třeba rozlišovat mezi jednodušším právním jednáním, ke kterému může být způsobilý i nezletilý, a naopak právním jednáním, ke kterému je způsobilá pouze plně svéprávná osoba. Tyto dvě skupiny přitom nelze rozlišit striktně, jelikož míra svéprávnosti s přibývajícím věkem narůstá a zároveň závisí na vyspělosti konkrétní osoby. Stejně tak je třeba rozlišit i úkony procesní. Podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu přitom představuje zásadní procesní úkon spojený

⁸⁰ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

s podstatnými procesními následky, a není tedy přípustné, aby byl podán osobou bez plné procesní způsobilosti.⁸¹

Navzdory výše uvedenému je pak ale třeba zmínit fakt, že nezletilý obviněný z přestupku je považován za plně procesně způsobilého. (Na základě práv zakotvených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (čl. 6 odst. 2 a 3) a hlavě páté Listiny základních práv a svobod). Při posuzování, zda je možné, aby si účastník správního řízení zvolil nezletilého zmocněnce, je rovněž nutné zohlednit účel institutu procesního zastoupení. Zmocněnec na základě plné moci vystupuje ve správním řízení jménem zastoupeného, kterému z úkonů zmocněnce vznikají práva a povinnosti (na základě ust. § 34 odst. 1 správního řádu). Úkolem zmocněnce je zastupovat účastníka řízení ve všech úkonech, kdy není třeba osobní účasti účastníka řízení. Výše uvedené se však jistě neshoduje se situací, kdy je zmocněncem osoba bez způsobilosti ke všem procesním úkonům⁸² a to zejména proto, že nelze po správních orgánech požadovat, aby u nezletilého zmocněnce zkoumal u každého procesního úkonu, zda je k němu zmocněnec dostatečně způsobilý. Tento postup by zcela jistě neodpovídal principu procesní ekonomie a naopak bychom mohli hovořit o neúměrné zátěži pro správní orgán. Zkoumání rozumové a volní vyspělosti by vyžadovalo zjištění bližších informací o nezletilé osobě, co by jednak mohlo neúměrně protahovat řízení a zároveň by zde vznikl prostor pro obstrukční jednání (zejména pak omluvy z ústních jednání). V případě podání opravného prostředku nezletilým zmocněncem by byl daný postup v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť do získání výsledků zkoumání rozumové a volní vyspělosti osoby by nebylo jasné, zda je opravný prostředek přípustný či nikoliv. Poté by tedy vyvstaly nejasnosti ohledně právní moci rozhodnutí. Domnívám se tedy, že nezletilá osoba nemůže být zmocněncem účastníka řízení a nemůže tedy jeho jménem podávat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu.

Z metodiky Ministerstva vnitra ČR dále vyplývá, že pokud se nechá účastník zastoupit nezletilým zmocněncem, a tento podá ve věci opravný prostředek, měl by správní orgán upozornit účastníka řízení na to, že tento úkon uzнат (dle § 34 odst.

⁸¹ Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015

⁸² Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015

4 správního řádu) nelze. V případě že by účastník úkon zmocněnce uznal, zůstane zachována lhůta pro podání opravného prostředku a na úkon se hledí jako na dokonalý. Dle názoru Ministerstva dopravy ČR tedy není možné, aby se opravným prostředkem podaným nezletilým zmocněncem správní orgán bez dalšího nezabýval, neboť by to znamenalo porušení procesních práv účastníka řízení. Pokud by se na skutečnost, že opravný prostředek podal nezletilý zmocněnec, přišlo až v rámci odvolacího řízení, neměla by mít bez dalšího tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí. Nezákonnost rozhodnutí by však mohla být prohlášena tehdy, pokud by nezletilý zmocněnec jednal v rozporu se zájmy účastníka, nebo pokud by jeho úkony byly spojeny s dalšími závažnými procesními vadami. Což dle mého názoru opět vytváří poměrně široký prostor pro obstrukční jednání.

Problematikou nezletilých zmocněnců se opakovaně zabýval také Nejvyšší správní soud, kdy k věci např. uvádí: *„Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46). Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.⁸³*

Nejvyšší správní soud však na rozdíl od Ministerstva dopravy ČR přijal závěr, že nelze dodatečně uznat úkon nezletilého zmocněnce, když uvedl, že: *„Nezletilou osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení (viz výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 33/2016 - 36) a na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet, jako by nevzniklo. Podobně je třeba nahlížet i na úkony, které byly v rámci tohoto neplatného zastupování učiněny. Ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu se vztahuje pouze na platné právní úkony, které za účastníka řízení učinila jiná plně*

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2017 č.j.5 As 227/2015 - 64

svéprávná osoba než procesní zástupce. Pokud takový úkon učinila osoba procesně nezpůsobilá, jedná se o úkon od počátku neplatný a nelze jej ‚vzkřísit‘ konvalidací dle § 34 odst. 4 správního řádu.“⁸⁴

Nejvyšší správní soud nedostatek podmínky plné svéprávnosti zmocněnce ve správním řízení označil za mezeru v zákoně,⁸⁵ když uvedl „*Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájiících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015-46). Tohoto účelu může být stěží dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná. Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřijatelnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje žalobce. Pokud § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení.“⁸⁶*

Ve světle výše uvedeného je dále vhodné zmínit, že ani Nejvyšší správní soud není v otázce zastoupení nezletilým zmocněncem jednotný. Druhý senát se neztotožnil s výše uvedeným závěrem. Uvedl, že v souladu se základními zásadami správního řízení je namístě takový postup vůči účastníkovi, který pochybil v osobě výběru zmocněnce natolik, že jakýkoliv zmocněncův úkon nemá účinky, aby do jeho práv nebylo zasaženo v nepřiměřené míře. Má se za to, že účastník řízení zmocněním jiné osoby k podání odporu dává jednoznačně najevo svou vůli odpor podat. Podání odporu nezpůsobilým zmocněncem by mohlo být správním orgánem akceptováno,

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2017 č.j. 4 As 23/2017 – 32

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2016 sp. zn. 8 As 6/2016

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011 č.j. 1 As 27/2011-81

příčemž v dalším řízení by měl být účastník řízení seznámen s tím, že zmocnění dále nebude akceptovat, a z jakých důvodů. (k tomu lze přiměřeně odkázat na nález ústavního soudu ze dne 9.7.2016, sp. zn. IV. ÚS 842/2016). Stejně tak by připadalo v úvahu, aby správní orgán účastníka vyrozuměl o vadě ještě ve lhůtě pro podání odporu a umožnil by mu opakované podání odporu (resp. první akceptovatelné). Dle názoru druhého senátu by připadalo v úvahu i uznání úkonu dle ust. §34 správního řádu a považuje za nepřijatelné, aby v důsledku podání odporu proti příkazu zmocněncem, jehož nedostatek způsobilosti k zastupování není zřejmý ze zákona, pozbyl účastník řízení možnosti v řízení pokračovat, ač vůči správnímu orgánu projevil úmysl tak učinit.⁸⁷

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že případné obstrukce spojené s nezletilými zmocněnci se tak budou vyskytovat spíše výjimečně, neboť k podání nezletilého zmocněnce nebude vůbec přihlíženo.

7. Pasivita účastníka v řízení

Jednáním, které lze dle mého názoru považovat za určitý projev obstrukce je také naprostá pasivita účastníka v řízení, kdy tento nereaguje na písemnosti zasílané správním orgánem, nedostavuje se k ústním jednáním a ani jinak nespolupracuje. Takový účastník pak často navrhuje důkazy až v odvolacím řízení (kdy účastník často podá pouze tzv. blanketní odvolání, které následně doplňuje o odvolací námítky, popř. s nimi vyčkává až na podání správní žaloby), popř. až ve správní žalobě. Takové jednání umožňuje zákaz uplatnění koncentrační zásady v řízení o přestupcích. Což jednak opakovaně judikoval Nejvyšší správní soud, a toto vyloučení koncentrační zásady nalezneme i v zákoně o odpovědnosti za přestupky a to konkrétně v ust. §97 odst. 1, kde je mimo jiné uvedeno „*Obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy*“. U obviněného z přestupku tak nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost a musí mu být umožněno, aby navrhl důkaz v odvolacím řízení s ohledem na fair proces dle článku 6 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obviněný může být procesně zcela pasivní nebo naopak aktivní a je mu dávana možnost se o tom rozhodnout i v pozdějších fázích řízení a

⁸⁷ Usnesení nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2017 č.j. 2 As 179/2016 – 56

správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových námitek a navrhování nových důkazů) vypořádat. Je pak na správním orgánu, aby posoudil, zda navrhované důkazy provede či nikoli, avšak nemůže je odmítnout a priori, např. s poukazem na nevěrohodnost svědků.⁸⁸

Navazující řízení soudní po rozhodnutí o odvolání je de facto cílem některých zmocněnců, vidících v něm možnost snadného zisku. Tímto druhem „obživy“ se práce zabývá dále, avšak v souvislosti s blanketním odvoláním je třeba zmínit, že účastník řízení (častěji pak spíše jeho zmocněnec) je, jak už je uvedeno výše, pasivní po dobu trvání sporu a jeho často jediným úkonem v řízení je podání blanketního odvolání, které na výzvu nedoplní. Po ukončení řízení před odvolacím správním orgánem, které ve většině takových případů skončí zamítnutím odvolání a potvrzením rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podá účastník správní žalobu, kde se teprve objeví konkrétní námitky. Účastník si je tak často již dopředu vědom možných procesních pochybení správních orgánů, které v podstatě očekává, přičemž jeho cílem je úhrada nákladů na zastoupení v případě vyhraného sporu před soudem. Cílem tedy není, jak by dalo předpokládat, aby se zprostil (resp. svého zmocnitele) odpovědnosti za přestupek, či aby bylo vyvráceno skutkové zjištění správních orgánů. K tomu lze uvést, že Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že je obecně vhodné, aby obviněný neuchovával paletu svých námitek na pozdější dobu, ale uplatnil je již v prvním stupni řízení. Jinak se zbytečně připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení. Navíc se může teprve ex post podaná obrana o pochybnostech o zjištění skutkového stavu jevit, dle kontextu věci i jako účelová. V každém případě však platí, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy i v odvolání, přičemž omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku ani o správním deliktu nedopadá. Právo obviněného na obhajobu tedy pojmově vylučuje uplatnění striktní zásady koncentrace ve správním řízení trestní povahy. Správní orgány se musí vždy vypořádat se všemi tvrzeními a důkazními návrhy obviněného z přestupku, přičemž jen relevantní a pro materiální zjištění skutkového stavu podstatné důkazní návrhy je třeba ve správním řízení o přestupku provést. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23.4.2015 č.j.: 2 As 215/2014 – 43 konstatoval, že jakkoliv je správní soudnictví podrobena principu plné jurisdikce, není jeho cílem nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009 č.j. 1 As 96/2008-121

rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. Jinak řečeno, účastník řízení o přestupku nemůže svoji liknavost zhojit až v řízení soudním. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních rozhodnutí.⁸⁹

Z výše uvedeného jednání je zřejmá procesní strategie účastníka řízení ponechávat správní orgány v jakési nevědomosti, a to co do rozsahu přezkumu věci v naději, že pominou něco, s čím bude možno na základě správní žaloby spojovat zrušení rozhodnutí o přestupku. V důsledku tohoto postupu pak nemají správní orgány, rozhodující ve věci, žádnou povědomost o jeho nápadech a proto se jimi ani nezabývají ve světle skutkového stavu a stávající judikatury.

K uvedenému postupu (blanketnímu nedoplněnému odvolání a ponechání námitek až do žaloby) se již opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud v celé řadě rozsudků. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č.j. 7 As 93/2015-36, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č.j. 2 As 215/2014-43. Z uvedené judikatury lze vyvodit jediný logický, racionální a zákonný závěr, a to, že obviněný sice nemá povinnost v průběhu přestupkového řízení na svoji obhajobu cokoliv uvádět, přistoupí-li však na tuto „strategii“, musí počítat s tím, že ho mohou případně pro nestřežení si svých práv postihnout z rozhodnutí ve věci plynoucí nepříznivé důsledky, které by jinak mohly být v případě jeho konstruktivního přístupu k věci eliminovány.

Před účinností zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platil, co se rozsahu přezkoumání v odvolacím řízení týká, tzv. omezený revizní princip.⁹⁰ Při uplatnění tohoto principu přezkoumával správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. Správnost rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Řada skutkových otázek a v návaznosti na to i právních otázek, které následně uplatní účastník v žalobě, je mu však často známa již při seznámení se s rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Odvolací správní orgány však přezkoumávaly toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015 č.j. 2 As 215/2014

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015 č.j. 2 As 215/2014

V ust. § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky je uvedeno „Odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu“, čímž se alespoň částečně tato problematika řeší.

7.1 Dodatek k blanketním odvoláním

Jsem toho názoru, že popsané obstrukční jednání může být činěno za účelem dvou různých cílů, jednak se jedná o jakýsi „nutný“ proces, který je třeba absolvovat, aby bylo možno podat správní žalobu s vidinou zisku v podobě náhrad soudních výloh, což je nečastější způsob jednání u zmocněnců, kteří si na takovém druhu zastoupení postavili vlastní obživu. Druhou variantou je pak průtah řízení s cílem např. oddálit možný zákaz řízení, popř. dosáhnout odečtení bodů v kartě řidiče v důsledku plynutí času. Jsem toho názoru, že účastník může veškeré své námitky uplatnit před správním orgánem v řízení o odvolání, což však v důsledku své pasivity, resp. často v důsledku pasivity svého zmocněnce, nečiní. Účastník tak v postavení žalobce přichází s úplně novou argumentací a vymezením námitek. Bylo by tak vhodné, aby takovému účastníkovi nebyla poskytnuta právní ochrana v situaci, kdy si paletu námitek záměrně uchovává až do řízení před soudem, místo toho aby námitky vznesl před správními orgány a případné vady tak mohly být odstraněny již v tomto řízení. Jak je uvedeno výše, snaha částečně problematiku blanketních odvolání řešit je znát ze i zákona o odpovědnosti za přestupky, která klade větší nároky na odvolací správní orgány, co se rozsahu přezkumu napadených rozhodnutí týká.

8. Námitky podjatosti

Možnost vznést námitku podjatosti náleží k zárukám objektivního a nestranného rozhodování, které patří k významným principům právního státu. V této souvislosti je třeba zdůraznit platnost klasické právní zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in causa sua*). Z pohledu ústavního práva je zásada nestrannosti nedílnou součástí práva na spravedlivý proces a je přímo zakotvena v čl. 36 Listiny základních práv a svobod – „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Listina tak zcela jasně garantuje každému právo, aby

jeho věc byla rozhodnuta nestranně a to nejen soudem, ale i správním orgánem. Ve vztahu ke správnímu řízení lze odkázat na § 2 odst. 4 správního řádu.⁹¹

Podjatost můžeme definovat jako vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, popřípadě k jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování ve věci. Rozlišujeme tzv. subjektivní a objektivní stránku věci.

Subjektivně podjatá bude taková úřední osoba, u níž jsou dány subjektivní důvody, tedy takové důvody, které se vztahují přímo k její osobě. Příkladem by mohla být situace, kdy by například úřední osoba měla rozhodovat o přestupku, kterého se dopustila. Častější je pak situace, kdy má úřední osoba k účastníkovi řízení přátelský či rodinný vztah, anebo naopak když vůči účastníkovi chová silné antipatie. Naproti tomu objektivní podjatost vychází z objektivních skutečností, které zakládají pochyby o nestrannosti. V takových případech zpravidla sama úřední osoba nemá soukromý zájem na výsledku správního řízení, avšak vnější okolnosti na ni působí tak, že určitým způsobem deformují její schopnost rozhodovat nestranně. Příkladem může být, pokud by měla oprávněná úřední osoba rozhodovat o přestupku např. svého vedoucího (vedoucího určitého odboru nebo oddělení, samosprávního celku) kdy by tato úřední osoba mohla podlehnout tlaku nadřízených osob, přičemž určitý způsob rozhodnutí může ovlivnit například její budoucí ekonomickou situaci (např. nižší odměny) nebo její další působení v úřadě.

8.1 Systémová podjatost

Ačkoli správní řád možnou podjatost předpokládá pouze ohledně jednotlivých úředních osob, které se bezprostředně na výkonu pravomoci správního orgánu podílejí, mohou nastat i situace, kdy musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby daného správního orgánu a to včetně osoby stojící v čele úřadu. Toto se děje v případě, kdy je překročena míra rizika systémové podjatosti – tedy, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy (např. územní samosprávní celek), který má k projednávané věci vztah, existuje riziko, že by postoj k věci mohl být ovlivněn i jinak, než zákonnými prostředky. V tomto případě mluvíme o tzv. systémové podjatosti.

Za skutečnosti, které by mohly způsobit výše uvedené, lze považovat takové, které naznačují, že je zde někdo, kdo má schopnost působit na příslušnou úřední osobu

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.4.2013 č.j. 3 As 2/2013 – 23

prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku a zároveň má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat. Takovými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, zájem politických činitelů nebo jiných vlivných osob na určitém výsledku řízení, samotná povaha rozhodované věci nebo podezření z nátlaku či snahy ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího vztahu k zaměstnavateli.⁹² Naopak skutečností neovlivňující postoj úřední osoby budou věci, kdy je o běžné, obecně vzato nekontroverzní.⁹³ Důvodem pro vyloučení nebude ani situace kdy zaměstnanec plní, popřípadě plnil vůči účastníkovi řízení povinnosti vyplývající ze zákona, například uložení trestu za přestupek, ani skutečnost, provádí-li zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu řízení ve věci, jehož účastníkem je sama obec.⁹⁴ Výjimkou předvídanou zákonem z výše uvedeného pravidla je pak vyloučení úřední osoby, která se řízení o stejné věci účastnila na jiném stupni (dle ust. § 14 odst. 5 správního řádu)⁹⁵

Systémové riziko podjatosti nelze spatřovat ani v situacích, kdy právní předpis výslovně předpokládá, že na projednávání a rozhodování určité věci budou participovat zástupci územního samosprávného celku, jehož práva a povinnosti budou meritorním rozhodnutím přímo dotčena. Příkladem je řízení o návrhu na pořízení územního plánu podle § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který výslovně předpokládá, že o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. V takovém případě samotná skutečnost, že zastupitelstvo obce má vydat rozhodnutí, jímž budou předmětná obec nebo členové zastupitelstva přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, nemůže být důvodem systémové podjatosti.

9. Rozsáhlá podání zjevně nesouvisející s věcí

Za procesní obstrukci se zcela jistě nechá považovat také to, když účastník řízení činí rozsáhlá podání čítající často desítky či stovky listů, přičemž drtivá většina obsahu s projednávanou věcí absolutně nesouvisí. Často se jedná o kopie různých internetových článků, přepisy učebnic či komentářů správního práva nebo o kopie rozhodnutí v jiných řízeních o přestupcích účastníka řízení. Cílem takového jednání

⁹² metodika MV, V Praze dne 9. května 2017 odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky

⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. října 2008

⁹⁵ metodika MV, V Praze dne 9. května 2017

odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky

je zpomalit správní orgán v řízení, neboť tento se bude muset vypořádat s celým podáním a vypořádat případné námitky v něm obsažené. Není neobvyklé, že účastník „ukryje“ námitky mezi text nesouvisející s věcí, přičemž doufá, že správní orgán tuto námitku přehlédne, tedy se s ní nevypořádá. Účastník se později domáhá zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, z toho důvodu, že nebyly vypořádány všechny námitky vznesené v průběhu řízení.

Je nesporné, že jako u ostatních procesních strategií, je plně na uvážení účastníka řízení, jakou strategii si v řízení zvolí. Pokud je však zřejmé že se jedná o zneužití jeho procesních práv, je možné, aby správní orgán takové podání odmítl jako celek, čímž se vyhne případné procesní vadě nevypořádání námitky.

Judikatura v oblasti správního práva je v této problematice skromná. Možné je však analogicky využít závěry Nejvyššího soudu z usnesení ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 22 Nd 159/2016 „*Obiter dictum Nejvyšší soud podotýká, že jak je mu známo z jeho úřední činnosti (a vyplývá to i ostatně i z obsahu předloženého spisu), žalobkyně opakovaně podává soudům velmi rozsáhlá podání, čímž zatěžuje řádný postup soudů v projednání procesního návrhu, přičemž argumentace obsažená v těchto rozsáhlých podáních není pro předmětné řízení, případně pro nastalou procesní situaci, často nijak relevantní. Nejvyšší soud si proto dovoluje žalobkyni upozornit na to, že by její jednání mohlo být kvalifikováno jako zneužití jejích procesních práv, které ve shodě s § 2 a § 6 o. s. ř. nepožívá právní ochrany. Podle odborné literatury zneužití procesního práva může mít jak podobu snahy získat výhodu nepředvídanou procesním právem, tak i podobu maření řádného postupu v řízení. Má-li zneužití práva ze strany účastníka podobu jeho procesního úkonu a není-li stanoveno jiné řešení, pak se k němu ve shodě s § 41 odst. 3 o. s. ř. jako k nepřipustnému nebude přihlížet [k tomu srovnej Lavický, P. § 2 (Předmět právní úpravy; zákaz zneužití). In Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád (§ 1 až 250). Řízení sporné. Praktický komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1116 s. ISBN 978-80-7478-986-1. str. 9n, marg. č. 6.]“ Obdobně Nejvyšší soud uvažuje v usneseních 33 Cdo 2872/2017; 33 Cdo 3590/2017; 33 Cdo 3591/2017, 33 Nd 187/2017 (často se týkají vznášených námitek podjatosti soudců)⁹⁶*

⁹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016 č.j. 22 Nd 159/2016

Před zvolením popsaného postupu je však potřeba, aby se správní orgán důkladně posoudil obsah podání, neboť skutečnost, že je podání velmi rozsáhlé automaticky neznamená, že se jedná o zneužití práva.

10. Obstrukce v řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu

Samostatnou kapitolou si zaslouží přestupky dle ust. § 125f zákona o silničním provozu, jedná se o přestupky provozovatele vozidla (dříve správního deliktu provozovatele vozidla), kdy smyslem uzákonění správního deliktu provozovatele vozidla - bylo postihnout taková deliktní jednání, u nichž bylo z povahy věci obtížné až nemožné bez spolupráce provozovatele vozidla identifikovat konkrétního pachatele přestupku (například překročení nejvyšší povolené rychlosti zjištěné automatickým radarem, nesprávné parkování aj.). V těchto případech totiž správní orgány často jednoznačně zjistily spáchání přestupku, ale při zjišťování totožnosti pachatele byly odkázány na vysvětlení podané registrovaným provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou (§ 60 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), správní orgány se ocitly ve stavu důkazní nouze a věc odložily, protože při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby. Nejvyšší správní soud se vyjádřil k účelu úpravy, jež byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., rovněž v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, č.j. 3 As 7/2014 – 21: „*Evidentním primárním úmyslem zákonodárce v právní úpravě správního deliktu dle ustanovení § 125f zákona o provozu na pozemních komunikacích je postihnout existující a jednoznačně zjištěný protiprávní stav, který byl způsoben provozem resp. užíváním vozidla při provozu na pozemních komunikacích. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zcela přiléhavé, pokud zákonodárce zvolil objektivní formu odpovědnosti samotného provozovatele vozidla, jenž je jako vlastník věci - nástroje spáchání protiprávnosti - z hlediska veřejného práva primárně identifikovatelnou a konkrétní osobou.*“⁹⁷

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2016 č.j. 7 As 129/2016 - 37

Tato objektivní odpovědnost provozovatele vozidla tedy nastupuje subsidiárně, pokud nelze jako viníka přestupku určit konkrétní fyzickou osobu. Teprve nebude-li tedy jednoznačně zjištěn řidič vozidla v době spáchání přestupku, je možné, aby správní orgán zahájil řízení o přestupku podle ust. § 125f a násl. zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla má možnost zabránit zahájení řízení, pokud správnímu orgánu na výzvu podle ust. § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu sdělí údaje o totožnosti řidiče v době spáchání přestupku. Je však nutno připomenout, že by se nemělo jednat o jakousi formalitu, popřípadě způsob jak řízení neúměrně protahovat uváděním nepravdivých či neaktuálních údajů, což se však často děje.

Jedním ze způsobů, jak protahovat řízení, ke kterému přistoupili někteří zmocněnci v řízení o přestupku provozovatele vozidla⁹⁸, je sdělení řidiče vozidla, který nebyl v době spáchání přestupku vůbec zdravotně způsobilý řídit motorové vozidlo, či byl již dokonce po smrti.⁹⁹ Nejvyšší správní soud v této problematice přijal závěr, že pokud správní orgán dojde při prošetřování sděleného řidiče k závěru, že se jedná o účelovou procesní obstrukci, kdy je zřejmé, že sdělený řidič nemohl přestupek spáchat, není třeba činit další kroky ke zjišťování pachatele přestupku a jsou splněny podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla. Na tomto místě je vhodné zmínit, že podobné jednání označil Nejvyšší správní soud na hyenismus¹⁰⁰ a námitky zmocněnců za „morálně problematické“¹⁰¹.

Dalším jednáním, ke kterému účastníci řízení o přestupku provozovatele vozidla opakovaně přistupují, je sdělení řidiče, kterého nelze dohledat, nedaří se mu doručovat, popřípadě tato osoba odmítne podat vysvětlení. V těchto případech dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že po správních orgánech nelze podle § 125f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, vyžadovat činění rozsáhlých kroků ke zjištění pachatele přestupku, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 téhož zákona zjevně nevede k nalezení a usvědčení pachatele přestupku a dále, že správní orgány nejsou povinny nařizovat ústní jednání (§ 49 odst. 1 správního řádu z roku 2004) v řízeních o správních deliktech, není-li to

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2016 č.j. 7 As 129/2016 - 37

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2016 č.j. 6 As 73/2016 - 42

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2016 č.j. 7 As 129/2016 - 37

nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků¹⁰² Nejvyšší správní soud k tomuto přesně uvedl

„Šlo by proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po správních orgánech rozsáhlé kroky směřující k určení totožnosti přestupce, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li mít správní orgány (ať již na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo na základě jiných skutkových okolností) reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit. Dobrý příklad poskytuje věc řešená Krajským soudem v Hradci Králové v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, čj. 30 A 92/2013 – 27, kde provozovatelem vozidla byla autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, a přiložila příslušnou nájemní smlouvu; krajský soud uzavřel, že správní orgány měly vyvinout větší úsilí ke kontaktování označené obchodní společnosti a jejího jednatele, který dle sdělení provozovatele vozidlo osobně přebíral. Naopak pokud provozovatel vozidla k výzvě správního orgánu označí za řidiče osobu, kterou nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, případně označí osobu, která odepře podání vysvětlení z důvodu podle § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích (srov. citovaný rozsudek 3 As 7/2014 – 21), nebo dochází-li k řetězení označených osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.), je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o přestupcích naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná správní delikt.¹⁰³ (Na rozsudek č. j. 8 As 110/2015 – 46 pak navázala řada dalších judikátů Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 – 30, ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 128/2015 – 32 či ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 – 31)

K výše uvedenému stojí také za zmínku to, že Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, kam až vedou nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku (ve vztahu k přestupku provozovatele vozidla) a uvedl *„Ze smyslu právní úpravy a dosavadní judikatury je zřejmé, že moc daleko ne“¹⁰⁴*

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2015, čj. 8 As 110/2015 - 46

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2015, čj. 8 As 110/2015 - 46

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2016 čj.1 As 237/2015 - 32

Obdobným příkladem bude také situace, kdy provozovatel vozidla sdělí jako řidiče nekontaktní osobu žijící v zahraničí. Opět postačí, aby správní orgány vyvinuly snahu osobu kontaktovat a pokud tato snaha přijde vniveč, a správní orgány nemají další indicie, které by mohly reálně vést k určení totožnosti pachatele přestupku a jeho k usvědčení z přestupku, bude správným postupem, pokud správní orgány zahájí řízení o přestupku provozovatele vozidla.¹⁰⁵ Jako jeden z mnoha příkladů můžeme uvést věc sp. Zn. 7 As 135/2016 projednávanou Nejvyšším správním soudem kdy provozovatel vozidla na výzvu správního orgánu jako řidiče označil polského občana a uvedl jeho polskou kontaktní adresu. Správní orgán se na tuto adresu pokusil doručit výzvu řidiči k podání vysvětlení, nicméně zásilka se vrátila jako nedoručená s tím, že se adresát odstěhoval. Správní orgán následně dotazem u ministerstva vnitra zjistil, že sdělený řidič nepobývá na území České republiky a opětovně se pokusil mu doručit zásilku na polskou adresu. Po tomto druhém, neúspěšném pokusu, věc odložil a zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Tento postup byl následně Nejvyšším správním soudem vyhodnocen jako správný.¹⁰⁶ Tento příklad je zajímavý mimo jiné proto, že dále vymezuje co správní orgány již „nemusí“, kdy oproti předchozí judikatuře se odlišuje v tom, že došlo k pouhé změně kontaktní adresy sděleného řidiče vozidla, nikoli k tomu, že by řidič byl na adrese neznámý, nebo by se jednalo o neexistující či zcela nekontaktní osobu, nebo o takovou osobu, u které vyšlo najevo, že z objektivních důvodů nemohla přestupek spáchat.

Na druhou stranu je třeba zmínit, že ačkoli sice lze po provozovateli vozidla legitimně požadovat, aby nesl již od počátku odpovědnost za správnost a aktuálnost údajů, které o řidiči vozidla poskytuje. Nelze nikdy rezignovat na povinnost správních orgánů učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, a to i v případě, že se například jedná o řízení, ve kterém vystupuje zmocněnec účastníka, který opakovaně sděluje nekontaktní řidiče¹⁰⁷ (tedy pokud se jedná o různé osoby, v případě, že se jedná o osobu, o které je správnímu orgán z úřední činnosti známo, že je smyšlená, nebo nekontaktní, tyto kroky nezbytné ke zjištění pachatele činit nemusí).

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2016 č.j.1 As 237/2015

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2016 č.j. 7 As 135/2016

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2016 č.j. 7 As 135/2016

Pro příklad obstrukcí uvádím případ nezaplaceného poplatku za parkování, který NSS posoudil v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40. Tento případ vstoupil do povědomí širší veřejnosti, neboť jej lze označit přinejmenším za kontroverzní. Provozovatelce vozidla byla uložena pokuta za porušení dopravní značky zakazující stání bez poplatku či parkovací karty. Ta však prostřednictvím své zmocněnkyně uvedla, že vozidlo řídila jiná konkrétní osoba, o které správní orgán následně zjistil, že zemřela krátce po spáchání přestupku. Správní orgán požádal o součinnost Policii ČR, která jej informovala, že zesnulá osoba trpěla delší dobu rakovinou a v době spáchání přestupku byla v domácím léčení na lůžku, na léčbu do nemocnice byla doprovázena rodinnými příslušníky a nebyla již schopna řídit. Nadto bylo v řízení zjištěno, že provozovatelka vozidla se dostavila na místo spáchání přestupku 10 minut po jeho zjištění a ihned policisty požádala o odblokování jejího vozidla. Ke spáchání přestupku se odmítla vyjádřit, teprve prostřednictvím své zmocněnkyně v řízení později uvedla, že vozidlo řídila (v té době již zesnulá) jiná osoba. Správní orgán rovněž zjistil, že tatáž osoba byla označena jako údajný přestupce ve vícerych případech, ve kterých byli účastníci zastupováni zmocněnkyní, jež v dané věci zastupovala provozovatelku vozidla. NSS konstatoval, že *„takto doplněný skutkový stav nebudí jakékoliv pochybnosti o tom, že označení zesnulého [...] jako řidiče stěžovatelčina vozidla [jakkoliv byl přestupek spáchán přede dnem úmrtí zesulé osoby] bylo účelovou a zjevnou procesní obstrukcí, nadto je nelze za daných okolností označit jinak než jako hyenismus. [Zesnulý] přestupek nemohl spáchat a tvrzení stěžovatelky o tom, že hypoteticky mohla dokazování doplnit a tyto závěry vyvrátit jsou zjevně iluzorní a postrádají reálný základ. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že nevěrohodnost stěžovatelčiny nekusné obrany podtrhuje i fakt, že nevyužila možnosti své údajné důkazy o vině [zesnulého] předložit ani ve správním řízení, v němž byla opakovaně vyzvána k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, ani po celou dobu, co je věc projednávána před soudy[.]“*¹⁰⁸

Za účelové procesní taktiky NSS označil také případy spojené s parkováním bez zaplaceného poplatku, které je standardně řešeno vypsáním žádosti městské policie pro nepřítomného řidiče (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014-45). Na služebnu se v daném případě (a rovněž ve vícero dalších) dostavila osoba

¹⁰⁸ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

uvádějící, že vůz na místě ponechala ona, přičemž požádala o projednání věci v přestupkovém řízení. Bylo sepsáno oznámení o zahájení řízení, které uvedená osoba odmítla podepsat. Poté došlo k zastavení řízení, neboť spáchání přestupku se nepodařilo prokázat. Následně bylo zahájeno řízení o správním deliktu „nezajištění, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích“, a to s provozovatelem vozidla. Stěžejní právní otázkou bylo, zda zahájení řízení o uvedeném správním deliktu musí vždy předcházet vydání výzvy k úhradě určené částky. NSS konstatoval, že „*správní delikt provozovatele vozidla vymezený v § 125f zákona (č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů - pozn. autora) lze chápat jako delikt subsidiární. Až v případě, že není možné s určitostí zjistit řidiče vozidla, který spáchal předmětný přestupek, činí zákon odpovědným provozovatele vozidla [...] nejprve musí být zjišťován pachatel přestupku. Existuje-li bezprostředně po zjištění přestupku osoba podezřelá z přestupku, je jí při splnění zákonných podmínek umožněno projednání věci v blokovém řízení. Pokud věc neskončí projednáním v blokovém řízení, následuje zahájení přestupkového řízení s podezřelým z přestupku. Skončí-li poté přestupkové řízení zastavením řízení, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu], je zahájeno řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla. Výzva provozovateli vozidla podle § 125h zákona se v takovém případě nevydává, neboť totožnost řidiče byla po zjištění přestupku známa*“ Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*[výzva dle § 125h zákona o silničním provozu adresovaná provozovateli vozidla tak de facto představuje období blokované pokuty pro obviněného z přestupku; vydává se [při splnění ostatních podmínek dle § 125h odst. 1 písm. a) a c) zákona] jen v případech, kdy bezprostředně po spáchání přestupku není ani z podkladů pro zahájení přestupkového řízení zřejmé, kdo mohl být řidičem vozidla a vůči komu vést přestupkové řízení, a není tak možné s osobou podezřelou z přestupku věc projednat v blokovém řízení]*“¹⁰⁹

10.1 Dodatek k přestupkům provozovatele vozidla

Považuji za vhodné na tomto místě zmínit fakt, že několikrát byla zpochybněna ústavnost ustanovení týkajících se objektivní odpovědnosti v našem právním

¹⁰⁹ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

řádu.¹¹⁰ Není však předmětem této práce polemizovat nad případnou protiústavností tohoto institutu. Je však vhodné poukázat na to, že obdobně upravena je problematika i v jiných zemích, přičemž některé právní úpravy se nechají považovat za přísnější, např. rakouský model, britský model nebo model nizozemský. Z přísněji pojaté úpravy dle mého názoru plyne i menší četnost obstrukčních jednání a to z toho důvodu, že u případné neochoty provozovatele podílet se na řízení mu hrozí poměrně přísná pokuta, která se může pohybovat např. v řádu jednotek tisíc EUR v Rakousku a ve Velké Británii hrozí provozovateli vozidla dokonce i přičtení bodů v rámci bodového systému (pokud se jedná o fyzickou osobu nepodnikající)

V rakouském modelu je registrovaný vlastník vozidla povinen sdělit správním orgánům informace o osobě, která vozidlo v době spáchání přestupku řídila. Přičemž veřejný zájem na identifikaci řidiče motorového vozidla se považuje v Rakousku za závažnější než právo nebýt nucen vypovídat proti sobě nebo osobě blízké. Pokud provozovatel odmítne sdělit řidiče vozidla, hrozí mu výše zmíněná vysoká pokuta a pokud provozovatel tuto pokutu neuhradí, stanoví zákon náhradní trest odnětí svobody až na 6 týdnů.¹¹¹ Věřím, že pokud by se podobná právní úprava objevila i v našem právním řádu, ubylo by přinejmenším pasivity účastníků řízení a bylo by upřednostněno řízení o přestupku řidiče před řízením provozovatele vozidla v tom smyslu, že i sami provozovatelé ve snaze vyhnout se vyšším sankcím by poskytli určitou součinnost správním orgánům.

11. Problematika obecných zmocněnců v řízení o dopravních přestupcích, legalita jejich činnosti

Všechny výše uvedené obstrukční praktiky spojuje zejména to, že jsou ve velké míře uplatněny obecnými zmocněnci, kteří si ze zastupování ve správních řízeních vytvořili druh své obživy. Na úvod nutno podotknout, že úspěšnost těchto zmocněnců v navazujících soudních řízeních není zcela zanedbatelná, byť přesná čísla nejsou k dispozici a zcela jistě není ani možné přesně vyčíslit, jak úspěšní tito zmocněnci jsou vzhledem k tomu, že část těchto zmocněnců jedná přímo jménem

¹¹⁰ sp. zn. Pl. ÚS 15/16

¹¹¹ MICHÁLEK, Rostislav. *Správní delikty na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Právní rukověť (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-489-7.

jejich „klienta“ bez toho aby k zastupování byli řádně zplnomocněni. Obecně se tito zmocněnci dle mého názoru dopouštějí vinklaření (v případě že zastupují hromadně neomezený okruh účastníků), tedy takového podnikání, kdy pro výkon řádného právního zastoupení nespĺňují předpoklady (vzdělání, advokátní zkoušky, atd.). Takové podnikání by mohlo být posuzováno podle § 251 trestního zákoníku i jako trestný čin neoprávněného podnikání, je-li provozováno ve větším rozsahu. Tito zmocněnci však poměrně rychle našli způsob jak se postihům za vinklaření (také označováno jako pokoutnictví) vyhnout. Zakládají družstevní pojišťovny, nabízející tzv. „pojištění pokut“, kdy zájemci o toto pojištění se stávají členy družstva. Zmocněnec pak formálně zastupuje člena družstva, což není v rozporu se zákonem. Skutečnost, že celé družstvo je vykonstruované pouze za účelem legalizace neoprávněného podnikání, je dnes už snad známá všem správním orgánům a správním soudům napříč republikou. Na tuto problematiku jsou však zatím česká justice a orgány činné v trestním řízení krátkí, neboť spolehlivě prokázat trestnost takového jednání je velmi obtížné. Mimo jiné komplikace vyplývající z takového účelového zastoupení obecným zmocněncem, z takového zastoupení vyplývají i negativní následky pro samotného „pojištěného“ účastníka řízení. Vzhledem k tomu, že poté, co se účastník nechá v řízení zastoupit obecným zmocněncem, doručují se všechny písemnosti, rozhodnutí nevyjímaje, právě tomuto zmocněnci. Vzhledem k neprofesionalitě takových zmocněnců se pak často účastník řízení ani nedozví výsledek řízení. Není ani výjimkou, že účastník neví, že byla podána správní žaloba, v níž vystupuje jako žalobce. Bez zajímavosti jistě není ani skutečnost, že řada přestupků by může být vyřešena v blokovém řízení, což přestupci přináší menší náklady, než pokud se spolehne na „pojištění pokut“ a v konečném výsledku je mu uložena nejen pokuta, ale i povinnost uhradit náklady řízení.

12. Obstrukce jako přitěžující okolnost

Dle všeho výše uvedeného a popsaného by bylo možné nabýt dojmu, že účelové obstrukční praktiky budou určitým způsobem sankcionovány v rozhodnutí, které zakončuje řízení o přestupku. Jednou z možností, která připadá v úvahu je posoudit počínání účastníka řízení jako přitěžující okolnost, což by se negativně promítlo ve výši ukládaného trestu, k čemuž některé správní orgány v minulosti přistoupily.

Problematikou se opět zabýval Nejvyšší správní soud a dospěl k závěru, že procesní taktika a způsob obhajoby účastníka řízení jako osoby obviněné ze spáchání přestupku je výlučně v jeho dispozici. Obviněný z přestupku může na svou obhajobu uvádět jakákoliv tvrzení, popř. zůstat nečinný. Případná nepravdivá tvrzení má pak správní orgán vyvrátit. Volba procesní taktiky představuje právo obviněného, toto právo nemůže být považováno za přitěžující okolnost (avšak např. doznání viny či lítost mohou být polehčující okolností). Je tedy třeba dbát na řádné odůvodnění výše správního trestu, neboť nesprávné posouzení polehčujících a přitěžujících okolností, a z toho plynoucí uložený správní trest může způsobit nezákonnost rozhodnutí.¹¹²

Na druhou stranu je vhodné konstatovat, že správní orgán může jako přitěžující okolnost zhodnotit osobu pachatele, kdy například ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem č. j. 4 As 199/2017 – 30, kdy soud uvádí, že v rámci hodnocení osobnosti pachatele správního deliktu však je možné přihlédnout k okolnosti (kterou je ovšem třeba postavit najisto), že již před spácháním deliktu uzavřel smlouvu se společností FLEET Control, s. r. o. Ta, jak Nejvyšší správní soud vyslovil v již zmíněném rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 – 40, „poskytuje své služby v rámci tzv. pojištění proti pokutám za dopravní přestupky (jak plyne už z názvu a obsahu webové stránky provozované na jí drženém doménovém jméně *nechcipokutu.cz*).“ Pokud obviněný z deliktu platí této společnosti za takové „pojištění“, lze usuzovat, že to svědčí o jeho celkově negativním vztahu k dodržování povinností stanovených právními předpisy upravujícími provoz na pozemních komunikacích. Je totiž zřejmé, že taková osoba

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2017 č.j. 4 As 199/2017 - 30

pohrdá pravidly silničního provozu a nehodlá se jimi řídit, přičemž spoléhá na to, že pomocí služeb poskytovaných v rámci příslušného „pojištění“ nebude za takové protiprávní jednání nijak postížena. Netřeba zdůrazňovat, že jednání řidičů, kteří již předem počítají s tím, že pravidla silničního provozu nebudou respektovat a že jim za to nehrozí žádná sankce, je vysoce společensky nebezpečné a znamená ohrožení životů, zdraví a majetku jiných účastníků silničního provozu. Takovou skutečnost lze v rámci hodnocení osoby odpovědné za správní delikt (samozřejmě nikoli paušálně, nýbrž při zohlednění konkrétního případu) hodnotit jako přitěžující okolnost¹¹³

Závěr

V této diplomové práci jsem se snažil poukázat některá vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v oblasti přestupkového práva. Mimo uvedených rozhodnutí však existuje nespočet dalších rozhodnutí ve věcech, ve kterých byly spíše než skutečná podstata věci, účastníkem sledovány mimoprocesní cíle, prodlužující řízení. V práci jsem se pokusil co nejvíce nastínit všechny možné způsoby, jakými dochází v řízeních před správními orgány k obstrukcím ze strany účastníků řízení. Jak práce vyplývá, že pomyslná paleta překážek bránících rozhodnutí v přestupkovém řízení je poměrně pestrá a trůfám si říci, že je velké množství způsobů, jak mohou účastníci řízení před správními orgány úmyslně protahovat.

Zákonodárce se snažil najít řešení problematiky již v minulosti, jako příklad lze uvést zavedení institutu fikce doručení a prodloužení prekluzivní lhůty na 3 roky. Každá taková změna má za následek omezení možností obstrukčního jednání. V současnosti je pro účastníka obtížné účelově prodlužovat řízení o dopravním přestupku po dobu tří let a proto od některých obstrukčních jednání účastníci řízení postupně upouštějí. Nalézt univerzální řešení na eliminaci obstrukcí je nemožné, je tomu tak z toho důvodu, že již ze své podstaty jsou obstrukce obdobou jednání, které je za dovolené pokud sleduje legitimní procesní cíl a při sledování mimoprocesních cílů se pak jinak dovolené jednání stává jednáním obstrukčním. Vyloučit tak například možnost omluvit se z ústního jednání, nebo změnit adresu trvalého pobytu by bylo nepřiměřeným zásahem do práv účastníka. Jak je uvedeno

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2017 č.j. 4 As 199/2017 - 30

výše, zákon ve své obecnosti ani nemůže pamatovat na všechny možné životní situace, které mohou během řízení nastat.

Domnívám se, že v dané problematice by prospělo, aby lhůta pro projednání přestupku byla prodloužena, byť by to mělo být např. o šest měsíců. Jsem si sice vědom toho, že časem se smysl řízení vytrácí, avšak reálná situace u některých správních orgánů, které rozhodují v řízení o dopravních přestupcích je dnes taková, že mají problém přestupek projednat v jednoroční lhůtě. To však není dáno tím, že oprávněné úřední osoby pracovaly pomalu a zanedbávaly své povinnosti, ale spíše nedostatky personálního obsazení jednotlivých správních orgánů. To souvisí i s další blížící se komplikací na poli řízení o dopravních přestupcích, kdy zákon o odpovědnosti za přestupky zvyšuje požadavky na oprávněnou úřední osobu tak, že tato musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, popř. v bakalářském studijním programu, kdy je pak nutné aby oprávněná úřední osoba absolvovala ještě zkoušku provedenou u Ministerstva vnitra České republiky. Vzhledem pak k aktuálnímu finančnímu ohodnocení úředníků se nedá hovořit o tom, že by byl příliš velký zájem o zaměstnání u správních orgánů a zvláště pak u pozic spojených s tak náročnou a rozsáhlou agendou jako jsou dopravní přestupky.

Dalším způsobem, jak potencionálně snížit výskyt případů obstrukcí, by mohlo být také zpoplatnění odvolacího řízení, a to analogicky k navazujícímu řízení soudnímu (podle zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích). Řízení o odvolání by muselo být samozřejmě zpoplatněno podstatně nižší částkou než řízení před soudem, například částkou 500 Kč, která by v případě úspěchu ve věci byla odvolateli vrácena. Eliminovaly by se tím zjevně nesmyslná odvolání, jejichž účelem je pouze vyčerpat možné opravné prostředky, aby mohla být podána správní žaloba.

Rád bych také poukázal na výše zmíněný problém tzv. profesionálních obecných zmocněnců (můžeme se setkat i s poměrně expresivním pojmenováním „paraziti práva“).¹¹⁴ Správní orgány by jistě nebyly zahlceny takovým množstvím případů, nebýt činnosti těchto obecných zmocněnců a existence tzv. „pojištění pokut“. V tomto ohledu bychom se mohli inspirovat ust. § 26 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád, kde je uvedeno, že: „Soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1 nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně“ a

¹¹⁴ <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=11077>

implementovat obdobné ustanovení, avšak ve vztahu ke správním orgánům, do zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgán by pak vyloučil takového obecného zmocněnce, který zastupuje účastníky řízení o dopravních přestupcích opakovaně, a to pak zejména takového obecného zmocněnce, o kterém z úřední činnosti ví, že vytváří účelové překážky v řízení.

Cílem mé práce bylo popsat některá obstrukční jednání, se kterými se aktuálně setkávají správní orgány v řízení o dopravních přestupcích a zjistit, zda je existuje možnost jak obstrukce v řízení o přestupcích eliminovat. Věřím, že se mi dostatečně podařilo popsat problematiku, přičemž v závěru jsem navrhl i případnou změnu právní úpravy, která by sice obstrukce neeliminovala, avšak jistě by snížil jejich četnost.

V souvislosti se vším výše uvedeným se na závěr této práce hodí zmínit, že každý účastník je v řízení motivován primárně svým subjektivním rozhodnutím, tedy jakým způsobem se bude v řízení chovat, jak bude využívat svých oprávnění a jaké bude a stanovovat hranice svému svědomí a morálce.¹¹⁵

¹¹⁵ Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017, str. 25 a násl

Resumé

The diploma thesis is focused on obstruction in the process of traffic offenses. The benefit of this work is above all the grouping of diverse opinions on the given issue and the presentation of examples of possible solutions to the emergence of undesirable situations in the administrative proceedings. The diploma thesis is divided into two parts. In the first part I will try to explain and explain the basic concepts that are fundamental to the given issue, namely abuse of law, preclusive time, obstruction, etc. In the second part of the paper I will then describe some possible types of obstructive behavior and will include specific examples from practice. Further, I will try to describe the most common obstructive practices. The aim of the thesis should be to answer the question of what are the obstructions and whether they will be eliminated in the offense proceedings, as. The reader should be more familiar with the subject after reading the paper, and he should be able to recognize obstructive practices on the basis of the acquired knowledge. In theory, the work could be beneficial for administrative bodies deciding on misdemeanors in the first degree, because those issues are most concerned, and the overworking of these bodies often does not really allow authorized officials to always be acquainted with the latest developments in the case law.

Seznam použité literatury

Judikatura

Nejvyšší správní soud

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009 č. j. 7 As 9/2009 – 66,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2006, č. j. 5 As 36/2006 -48
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 63/2016-37
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2016 sp. zn. 8 As 6/2016
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2015 sp. zn.. 8 As 55/2015
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2012 č. j. 1 As 55/2012 – 32
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.5.2011 č. j. 2 As 36/2010 – 58
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2014 č. j. 4 As 128/2014 – 26
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2013 č. j. 4 As 99/2013 – 36
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.5.2009 č. j. 7 As 28/2009 - 99
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2007 č. j. 7 As 34/2007 – 56
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009 č. j. 7 As 9/2009 – 66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2016 č.j. 7 As 129/2016 – 37
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2006, č. j. 8 Afs 82/2006 – 68
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.12.2014 č.j. 3 As 7/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2017 č.j. 4 As 199/2017
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008 sp. zn. 1 As 27/2008-67
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2016 č.j. 6 As 73/2016 – 42
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2016 č.j.1 As 237/2015
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2016 č.j.1 As 237/2015 – 32
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.4.2013 č.j. 3 As 2/2013 – 23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2016 č.j. 7 As 135/2016
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.2.2018 č.j. 5 As 10/2016 – 28
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006 č. j. 5 Afs 77/2005 – 67
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, sp. zn. 1 Afs 107/2004-48
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.11.2016 č.j. 6 As 205/2016 - 21
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2017 č.j. 4 As 23/2017 – 32
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009 č.j. 1 As 96/2008-121
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009 sp.zn.1 As 96/2008 –
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2015, čj. 8 As 110/2015 – 46
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2017 č.j. 2 As 330/2016,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015 č.j. 2 As 215/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2017 č.j.5 As 227/2015 – 64
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.7.2014 č.j. 9 As 162/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008 sp. zn. 2 As 16/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2015 č.j. 8 As 180/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 1 As 101/20010-101
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, sp. zn. 9 As 25/2012-36

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2012 sp. zn. 1 As 89/2010
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008 sp zn. 2 As 34/2006
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003 1 As 4/2003 – 50
- Usnesení nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2017 č.j. 2 As 179/2016 – 56
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2017 č.j. 10 As 20/2017
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 č.j. 1 As 70/2008-74

Ostatní

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. června 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2701/08
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, bod 14
- Nález ústavního soudu ze dne 6.9.2005, sp. Zn. I ÚS 643/04
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 76 A 36/2012 – 40 ze dne 11. srpna 2014.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 58 A 53/2011 - 36 ze dne 17. prosince 2012
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 9 As 226/2015- 44 ze dne 31. března 2016
- Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 3063/2000 ze dne 22. května 2002
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2016 č.j. 22 Nd 159/2016
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6.10.2008 sp. zn. I. ÚS 553/07
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2012, sp. zn. III. ÚS 3736/11
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2009 ve věci sp. zn. III. ÚS 2361/08

Literatura

- BĚLOHLÁVEK, Alexander J. a Pavel MATES. *Doručování v tuzemském a zahraničním styku*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-653-8
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012
- JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2017. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-271-0508-3
- Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha, 1995
- KRÁLOVÁ, Alena. *Právní povaha a režim lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení: bakalářská práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta právnická, 2011/2012
- MICHÁLEK, Rostislav. *Správní delikty na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Právní rukověť (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-489-7.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8
- PRŮCHA, P. *Správní právo obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Vydala Masarykova Univerzita. Brno, 2004. ISBN 80-210-3350
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. str. 364 ISBN 80-7273-134-3
- Weyr, F. *Správní řád*, Brno: Barvič a Novotný, 1930
- Žákovská Kristýna, *Pekluživní lhůta k projednání přestupku*, bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, 2016

články

- Čl. 8 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), v účinném znění
- Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1
- metodika MV ,V Praze dne 9. května 2017 odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky
- Mrákota, O., Ježková, Z. Nejvyšší správní soud k nestandardním procesním situacím při projednávání přestupků. Soudce č. 4/2017
- Nováková, P., Lichnovský, O. Obcházení zákona ve věcech daňových, Právní rozhledy, č. 4, 2008.
- PETR, David. Institut zneužití práva v českém právu. Komorní listy. 2009, č. 1
- SOKOL, T. Ještě jednou k datovým schránkám. Bulletin advokacie, 2012, č. 11
- Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015

Internetové zdroje

- Bulletin Advokacie: Ke zneužití zastoupení zmocněncem ze zahraničí ve správním řízení, dostupné na <http://www.bulletin-advokacie.cz/ke-zneuziti-zastoupeni-zmocnencem-ze-zahranici-ve-spravnim-rizeni?browser>
- **Mgr. Jan Potměšil**, Kancelář Svazu měst a obcí ČR
<http://www.mvcr.cz/clanek/dorucovani-v-prestupkovem-rizeni.aspx>
- Náležitá omluva z ústního jednání o přestupku v | epravo.cz. *EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo* [online]. Copyright © EPRAVO.CZ [cit. 02.02.2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/nalezita-omluva-z-ustniho-jednani-o-prestupku-v-judikature-spravnich-soudu-95836.html>