

Práva účastníka správního řízení s důrazem na zneužívání těchto práv

Bc. Helena Poláková

Diplomová práce
2018



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Helena Poláková**
Osobní číslo: **M16479**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Práva účastníka správního řízení s důrazem na zneužívání těchto práv**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Charakterizujte správní řízení a práva účastníka správního řízení.
- Vymezte specifika přestupkového řízení a význam pojmu zneužití práva.

II. Praktická část

- Proveďte analýzu soudních rozhodnutí týkajících se zneužití práva v přestupkovém řízení.
- Na základě poznatků získaných analýzou vyhodnoťte nejčastější způsoby zneužívání práva v přestupkovém řízení.
- Navrhněte zvýšení efektivity postupů správních orgánů k redukci procesních obstrukcí a zneužívání práva.

Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 70
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

ENDICOTT, Timothy. Administrative law. 3rd ed. New York, NY: Oxford University Press, 2015, 650 s. ISBN 978-0-19-871450-7.

HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

POTĚŠIL, Lukáš et al. Správní řád: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

STELKENS, Paul, Heinz Joachim BONK und Michael SACHS.

Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, 5647 s. ISBN 978-3-406-59711-4.

STRAKOŠ, Jan a Pavlína KROUPOVÁ. Základy správního trestání. 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2017, 104 s. ISBN 978-80-86976-39-6.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: 15. prosince 2017
Termín odevzdání diplomové práce: 17. dubna 2018

Ve Zlíně dne 15. prosince 2017


doc. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan




RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že


- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s příjmem-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 10. 4. 2018

Jméno a příjmení: HELENA POLÁKOVÁ


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Diplomová práce je zaměřena na zneužívání práva a procesní obstrukce ze strany účastníků přestupkového řízení a jejich zmocněnců. Po teoretickém výkladu pojmů užívaných v praktické části byla provedena analýza vybraného rozhodování krajských soudů a Nejvyššího správního soudu o otázce zneužívání práva v oblasti přestupků v dopravě. Na základě poznatků získaných analýzou byly vyhodnoceny nejčastější způsoby zneužívání práva a nabídnut návod na postup správních orgánů při aplikaci institutu zneužití práva. Hlavním výsledkem práce je předložení návrhu opatření správních orgánů k eliminaci zneužívání práva a procesních obstrukcí.

Klíčová slova: správní řízení, účastník řízení, přestupek, zneužití práva, obstrukce.

ABSTRACT

The diploma thesis is focused on the abuse of law and procedural obstruction by participants of the infringement procedure and their proxies. After a theoretical explanation of the terms used in the practical part, an analysis was carried out, concerning selected decisions of regional courts and the Supreme Administrative Court on the issue of the abuse of law in the field of traffic offences. Based on evidence of the analysis, the most common ways of the abuse of rights were evaluated and guidance on the procedure of the administrative authorities during the application of the abuse of law was offered. The main result of the thesis is presenting a proposal of provisions that administrative authorities can make to eliminate the abuse of rights and procedural obstructions.

Keywords: Administrative Proceedings, Party in the Proceedings, Offence, the Abuse of Rights, Obstruction.

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Jiřímu Zichovi, Ph.D., za jeho hodnotná doporučení a připomínky.

OBSAH

ÚVOD	10
CÍLE A METODY PRÁCE	12
I TEORETICKÁ ČÁST	13
1 SPRÁVNÍ PRÁVO	14
1.1 ČLENĚNÍ SPRÁVNÍHO PRÁVA	14
1.1.1 Správní právo hmotné	14
1.1.2 Správní právo procesní.....	14
2 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ	15
2.1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ.....	15
2.1.1 Znaky správního řízení.....	15
2.1.2 Správní orgán	15
2.1.3 Správní řízení obecné a zvláštní.....	15
2.1.4 Subsidiarita správního řádu.....	16
2.2 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ.....	16
2.2.1 Nová úprava správního trestání.....	17
3 ZÁSADY SPRÁVNÍHO A PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ	19
3.1 ZÁKLADNÍ ZÁSADY	19
3.1.1 Zásada legality (zákonnosti)	19
3.1.2 Zásada materiální pravdy	20
3.1.3 Zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.....	21
3.1.4 Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.....	22
3.1.5 Zásada legitimního očekávání.....	22
3.1.6 Zásada proporcionality.....	23
3.1.7 Zásada přístupu správního orgánu k dotčené osobě.....	23
3.1.7.1 Zásada dobré správy	23
3.1.7.2 Zásada poučovací.....	24
3.1.7.3 Zásada uvědomovací.....	24
3.1.7.4 Zásada slyšení	24
3.1.8 Zásada rovnosti a zákaz diskriminace.....	25
3.1.9 Zásada spolupráce správních orgánů	25
3.2 PROCESNÍ ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	25
3.2.1 Zásady písemnosti, ústnosti a neveřejnosti	26
3.2.2 Zásada oficiality a zásada dispoziční	26
3.2.3 Zásada dvojinstančnosti řízení	26
3.3 SPECIÁLNÍ ZÁSADY PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ.....	27
4 ÚČASTNÍCI SPRÁVNÍHO A PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ	28
4.1 ÚČASTNÍCI SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	28
4.1.1 Hlavní účastníci.....	28
4.1.2 Vedlejší účastníci	29
4.1.3 Účastníci podle zvláštního zákona	29
4.2 ÚČASTNÍCI PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ	29
4.2.1 Obviněný	30
4.2.2 Poškozený	31

4.2.3	Vlastník věci.....	31
4.2.4	Mladistvý obviněný.....	31
4.2.5	Domnělé účastenství	32
4.3	PRÁVA ÚČASTNÍKŮ SPRÁVNÍHO A PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ.....	32
4.3.1	Spravedlivý proces	32
4.3.2	Práva účastníků správního řízení	33
4.3.2.1	Zahájení správního řízení.....	33
4.3.2.2	Právo na poučení.....	34
4.3.2.3	Úkony účastníků	34
4.3.2.4	Právo nahlížet do spisu	37
4.3.2.5	Právo zvolit si zmocněnce	37
4.3.2.6	Právo namítat podjatost úředních osob	38
4.3.3	Práva účastníků přestupkového řízení.....	39
5	ZNEUŽITÍ PRÁVA	41
5.1	VYMEZENÍ ZNEUŽITÍ PRÁVA V ODBORNÉ LITERATUŘE	41
5.2	VYMEZENÍ ZNEUŽITÍ PRÁVA DLE NSS	42
II	PRAKTICKÁ ČÁST	43
6	ANALÝZA VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ NSS TÝKAJÍCÍCH SE ZNEUŽITÍ PRÁVA V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ.....	44
6.1	PODÁNÍ E-MAILEM BEZ POUŽITÍ ELEKTRONICKÉHO PODPISU	46
6.2	ZNEUŽITÍ PRÁVA NA ZASTOUPENÍ.....	49
6.3	ZNEUŽITÍ DORUČOVÁNÍ NA ELEKTRONICKOU ADRESU.....	53
6.4	OSOBA ZMOCNĚNCE A PLNÁ MOC	58
6.5	NÁLEŽITOSTI PODÁNÍ	60
6.6	ÚSTNÍ JEDNÁNÍ.....	63
6.7	OBSTRUKČNÍ JEDNÁNÍ OBVINĚNÉHO	68
6.8	NÁMITKY PODJATOSTI.....	70
6.9	SOUHRN ANALÝZY VYBRANÝCH ROZSUDKŮ NSS	73
7	NÁVRHY TÝKAJÍCÍ SE ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY POSTUPŮ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ K REDUKCI PROCESNÍCH OBSTRUKCÍ A ZNEUŽÍVÁNÍ PRÁVA	77
7.1	ÚPRAVA PREKLUZIVNÍ LHŮTY	77
7.2	POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI APLIKACI INSTITUTU ZNEUŽITÍ PRÁVA	79
7.2.1	Provedení objektivního a subjektivního testu pro aplikaci institutu zneužití práva	79
7.3	ZAVEDENÍ KVALIFIKAČNÍHO POŽADAVKU NA OPRÁVNĚNOU ÚŘEDNÍ OSOBU.....	82
7.4	POSTUP SPRÁVNÍHO ORGÁNU PŘI DORUČOVÁNÍ ZÁSILEK.....	82
7.4.1	Ověřování zásilkových adres	82
7.4.2	Dokládání provedených úkonů do spisové dokumentace	83

7.5	BEZODKADNÁ VÝZVA SPRÁVNÍHO ORGÁNU K ODSTRANĚNÍ NEDOSTATKU PODÁNÍ	83
7.6	POUČENÍ OBVINĚNÉHO O NÁLEŽITOSTECH OMLUVY Z ÚSTNÍHO JEDNÁNÍ	83
7.7	VYROZUMĚNÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU O MOŽNOSTI SEZNÁMIT SE S POKLADY ROZHODNUTÍ V PŘEDVOLÁNÍ K ÚSTNÍMU JEDNÁNÍ	84
7.8	POŘIZOVÁNÍ ZVUKOVÉHO ZÁZNAMU PŘI JEDNÁNÍ S OBVINĚNÝM	84
7.9	OBSAH PROTOKOLU O NAHLÍŽENÍ DO SPISU	84
7.10	ZMĚNA ZÁKONNÉ ÚPRAVY NÁMITEK PODJATOSTI	85
	ZÁVĚR	86
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	88
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	95
	SEZNAM TABULEK.....	96

ÚVOD

Veřejná správa, jako služba veřejnosti, bývá ze strany jejich adresátů vnímána pozitivně i negativně. Negativní náhled na veřejnou správu vystupuje do popředí u občanů, na něž dopadá správní trestání.

Správní trestání je jedním z projevů výkonu veřejné správy. Umožňuje veřejné správě dohlížet na dodržování právních předpisů a zároveň představuje významnou kompetenci trestat ty, kdož právní předpisy nerespektují. Můžeme se však setkat také s názory, že nejde ani tak o výkon veřejné správy, jako spíše o trestání samotné realizované prostřednictvím správních orgánů. Daný názor vychází ze skutečnosti, že správní trestání je ovlivněno trestáním soudním.

V souvislosti se správním trestáním jsou veřejnosti hojně předkládány informace o právech obviněných, řidičům motorových vozidel jsou nabízeny služby typu pojištění pokut slibující *ochráníme vám řidičský průkaz, body a peníze za pokuty*. Podobné služby jsou nejenom Českou advokátní komorou vnímány jako neoprávněné podnikání, neboť se jedná o soustavné a za úplatu prováděné nabízení právních služeb neadvokátem. I přes podaná trestní oznámení je *ochrana* motoristům nabízena stále, jelikož se dle Policie ČR protiprávní jednání nedaří prokázat.

Tato diplomová práce prezentuje správní trestání z odlišného úhlu pohledu, než jsou práva obviněných, a to z pohledu zneužívání práva obviněnými a jejich zmocněnci v přestupkovém řízení. Především z rozhodování Nejvyššího správního soudu můžeme získat ucelený obraz o zneužívání práva a o procesních obstrukcích, které obvinění z přestupku, resp. jejich zmocněnci, praktikují. Jejich cíl je jasný: protahovat správní řízení o přestupku až do doby zániku odpovědnosti za přestupek.

Na praktické problémy spojené s obstrukčními praktikami obviněných se snaží reagovat také legislativa. Bohužel, ani prostřednictvím legislativních změn nedošlo k omezení negativních snah obviněných, natož k jejich zabránění. Je záležitostí správních orgánů nebo soudů vyhodnotit, zda se jednání obviněného pohybuje ještě v rámci zákona, nebo jestli byl rámeček překročen. Ve stínu dané problematiky se nabízí otázka, zda by nemělo být především individuální záležitostí každého člověka, jakým způsobem se chová a jak má nastavena pravidla morálky.

Správním orgánům se podaří prokázat zneužití práva pouze ve výjimečných případech, vždy založených na zcela konkrétních skutkových okolnostech. Složitost problematiky dokládá fakt, že i mezi soudy panuje nejednotnost názorů na to, zda v dané projednávané věci ke zneužití práva došlo, či nikoliv.

Je třeba zdůraznit, že správní orgány jsou při své činnosti vázány právními předpisy i zásadami správního řízení a jejich možnosti, jak procesním obstrukcím obviněných z přestupku čelit, jsou minimální. Cílem práce je dané možnosti nalézt a na jejich základě navrhnout zvýšení efektivity postupů správních orgánů k redukci procesních obstrukcí a zneužívání práva.

CÍLE A METODY PRÁCE

Hlavním cílem diplomové práce je předložit správním orgánům návrhy na zvýšení efektivity jejich postupů v přestupkovém řízení, které by vedly k redukci procesních obstrukcí a zneužívání práva ze strany obviněných a jejich zmocněnců.

Návrhy budou vycházet z analýzy rozsudků krajských soudů a NSS zaměřených na zneužívání práva, kdy po jejím provedení budou vyhodnoceny nejčastější způsoby procesních obstrukcí. S přihlédnutím k možnostem správních orgánů bude předložen projekt na zvýšení efektivity postupu správních orgánů k eliminaci procesních obstrukcí a zneužívání práva v přestupkovém řízení, a to konkrétně v řízení o dopravních přestupcích.

Praktické části bude předcházet teoretické vymezení správního řízení a jeho zásad, správního trestání a jeho zásad. Bude předložena charakteristika účastníků správního i přestupkového řízení a jejich práv, s důrazem na specifika přestupkového řízení oproti obecnému správnímu řízení. Teoretickou část uzavře objasnění pojmu zneužití práva.

Díličními cíli práce tedy jsou: analyzovat rozsudky krajských soudů a NSS vztahujících se k tématu práce a po teoretické stránce vysvětlit pojmy, s nimiž bude pracováno.

Pro teoretickou část bude zvolena metoda literární rešerše. Zdrojem budou odborné publikace zaměřené především na správní řízení a správní trestání. Čerpáno bude také z adekvátních právních předpisů.

Základem praktické části bude obsahová analýza vybrané judikatury krajských soudů a NSS. K doložení reálného rozsahu agendy dopravních přestupků bude užito statistiky MDČR a Policie ČR. Pramenem pro aktuální informace o dané problematice budou webové stránky. V práci budou aplikovány převážně metody analýzy a syntézy.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 SPRÁVNÍ PRÁVO

Správní právo je odvětví veřejného práva, zabývající se veřejnou správou. Zahrnuje právní normy upravující činnost a organizaci veřejné správy, řeší vztahy vznikající při výkonu veřejné správy mezi nositeli veřejné správy a fyzickými či právnickými osobami (Hendrych et al., 2012, s. 15). Vztahy se vyznačují nerovností subjektů, s výjimkou veřejnoprávních smluv jsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti (Sládeček, 2013, s. 40).

Správní právo má stěžejní postavení v zajištění dobré správy společnosti, byť správu podporuje pouze nepřímo. Pro veřejnou správu je typické, že může činit pouze to, co jí ukládá zákon. Správa je službou veřejnosti, dobrá správa vytváří dobrou společnost. Nutno zdůraznit, že dobrá správa vyžaduje správu odpovědnou. Je úkolem správního práva nastavit základnu pro zajištění odpovědné správy (Endicott, 2015, s. 15).

1.1 Členění správního práva

Jednoznačně vymezit členění správního práva bývá obtížné, neboť se jedná o právo nekodifikované. Nejčastěji užívané bývá členění na právo hmotné a právo procesní (Hendrych et al., 2012, s. 20).

1.1.1 Správní právo hmotné

Normy správního práva hmotného obsahově upravují činnost správních orgánů (Hendrych et al., 2012, s. 20). Dle Skulové (2012, s. 16) *těžiště realizace činnosti veřejné správy spočívá v realizaci obsahu norem správního práva hmotného, které zahrnují specifikaci práv a povinností adresátů veřejnosprávního působení.*

1.1.2 Správní právo procesní

V užším slova smyslu správní právo procesní upravuje pouze správní řízení, kdežto v širším pojetí pod správní právo procesní můžeme zahrnout všechny postupy v oblasti veřejné správy. Podřadit sem tedy můžeme např. uzavírání veřejnoprávních smluv, vydávání osvědčení, vyjádření, posudků (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 55).

2 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ

2.1 Správní řízení

Definici správního řízení přináší správní řád: *Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá* (Česko, 2004).

2.1.1 Znaky správního řízení

Zákonná definice stanoví znaky správního řízení charakterizující, z nichž je třeba vycházet při rozlišování, zda se jedná či nejedná o správní řízení. Těmito znaky jsou:

1. Konkrétní okruh adresátů, kterými jsou účastníci řízení.
2. Konkrétní předmět řízení, jímž jsou práva a povinnosti účastníků.
3. Výstup představovaný správním rozhodnutím.

Uvedené znaky tak odlišují správní řízení od jiných procesních postupů, taktéž upravených správním řádem, což jsou vyjádření, osvědčení, sdělení, veřejnoprávní smlouvy a opatření obecné povahy (Potěšil et al., 2015, s. 68).

2.1.2 Správní orgán

Ve správním řízení má zcela zásadní roli věcně a místně příslušný správní orgán, který ve věci rozhoduje. Legislativní zkratku *správní orgán* zavedl správní řád a takto jsou označováni všichni vykonavatelé veřejné správy v České republice. Správní orgán zodpovídá za průběh a výsledek správního řízení, vůči účastníkům vystupuje v mocensky nadřazeném postavení, neboť jedině tak může rozhodovat o právech a povinnostech účastníků (Potěšil et al., 2015, s. 1 a 70).

2.1.3 Správní řízení obecné a zvláštní

Správní řízení je procesem aplikace hmotného správního práva (Průcha, 2012). Převážná část správního řádu je věnována správnímu řízení, což ovšem neznamená, že by správní řízení nebylo upraveno také ve zvláštních právních předpisech.

Rozlišujeme tak správní řízení obecné a správní řízení zvláštní. Rozhodování, které se řídí pouze správním řádem, je označováno za obecné správní řízení. Řízení vedené

kromě správního řádu i dle zvláštního právního předpisu je označováno za zvláštní správní řízení (Skulová et al., 2012, s. 33-34).

2.1.4 Subsidiarita správního řádu

Pro správní řád platí, že se použije v případě, *nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup* (Česko, 2004). Správní řád je možné označit za univerzální procesní předpis použitelný na jakékoliv správní řízení. Vzhledem k tématu práce uvedené pravidlo bude demonstrováno na oblasti správního trestání.

V oblasti správního trestání správní řád představuje obecný právní předpis (*lex generalis*) a ZOP představuje zvláštní právní předpis (*lex specialis*) (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 20).

Pokud tedy ZOP obsahuje úpravu odlišnou od správního řádu, použije se přednostně tento zákon. Jako příklad je možné uvést vymezení účastníků řízení. Může nastat i situace, kdy zvláštní zákon je specifický pouze částečně, pak je namístě ve zbytku uplatnit správní řád, což je případem náležitostí rozhodnutí a obecných ustanovení o rozhodnutí. Třetí možností je, že zvláštní zákon úpravu neobsahuje, tudíž se postupuje dle správního řádu, viz např. vedení spisu, protokol, podání (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 20).

2.2 Správní trestání

Jednou z mnoha oblastí správního práva je správní právo trestní, v němž se mísí aspekty správního řízení s aspekty řízení trestního. Mezi trestním právem a správním právem trestním lze nalézt mnoho společného i rozdílného. Společné principy, na nichž jsou obě práva založena, umožňují přebírat z komplexnější úpravy trestního práva chybějící instituty v právu správním. Jedná se o analogii zákona či analogii práva, byť použití analogie je značně omezené (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 13-14).

Označení správní právo trestní není kategorickým označením pro danou oblast správního práva. Jiní autoři používají pouze označení správní trestání (Šámal et. al., 2012, s. 1), Potěšil (2017) v souvislosti s reformou v oblasti přestupků hovoří o *reformě správního trestání, potažmo podstatné části tzv. správního práva trestního*.

Není rozhodující, jestli se použije označení správní trestání či správní právo trestní, obojí shodně představuje významnou kompetenci veřejné správy trestat, zároveň je správní trestání samo o sobě výkonem veřejné správy a jejím projevem. Veřejná správa

svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a jeho prostřednictvím může trestat ty, kteří právní předpisy porušují, čímž má být zajištěn její bezproblémový a bezporuchový výkon. I v tomto ohledu jde ovšem stále o správu veřejných záležitostí, uskutečňovanou prostřednictvím specifických funkcí správního trestání (Bohadlo, Potěšil a Potměšil, 2013, s. 1-2).

2.2.1 Nová úprava správního trestání

Aktuálně je třeba zmínit, že dne 1. 7. 2017 nabyla účinnosti reforma správního trestání, kdy došlo ke zrušení stěžejního zákona upravujícího přestupkové řízení, tj. PřZ. Správní trestání je tedy nově představováno třemi zákony – již výše zmíněný ZOP, dále zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a změnový zákon č. 183/2017 Sb.

Přijetím ZOP se završilo dlouholeté úsilí o komplexní úpravu správního trestání. Nová právní úprava má přispět k řešení mnohých problémů v oblasti správního trestání, především absenci úpravy v oblasti správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob. Chybějící úpravu dosud nahrazovala judikatura soudů či aplikace analogie práva, ovšem nutno přiznat, že ne vždy vhodně a jednotně. Nabízeným řešením dosavadní situace je sjednocení převážné části tzv. jiných správních deliktů pod hmotněprávní a procesní režim přestupků. Zůstaly zachovány pouze správní delikty disciplinární, kárné či kázeňské (Potěšil, 2017).

Do správního trestání se dostávají nové instituty převzaté z trestního práva (např. pokus přestupku, omyl skutkový a právní, narovnání), dochází ke změně názvosloví, kdy místo sankce se užívá správní trest, blokovou pokutu nahrazuje uložení pokuty příkazem na místě. Zcela nově byly zavedeny požadavky na oprávněnou úřední osobu, která provádí v řízení úkony správního orgánu. Tato osoba *musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nemá-li oprávněná úřední osoba vzdělání podle věty první, musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra* (Česko, 2016).

Výčet veškerých změn je poměrně obsáhlý, pozornost bude dále věnována pouze změnám majícím bezprostřední souvislost s tématem této práce.

Jednoznačnou reakcí na v praxi se vyskytující obstrukce ze strany obecných zmocněnců je znění § 67 ZOP: *Jestliže se nedaří doručovat zmocněnci účastníka řízení, doručuje*

správní orgán pouze účastníkovi řízení (Česko, 2016). Dochází tak k odklonu od obecné úpravy správního řádu s cílem zabránit obstrukčním praktikám při využívání zmocněnců, jejichž hlavní snahou bylo přestupkové řízení ztížit a prodlužovat až od doby, než dojde k zániku odpovědnosti za přestupek (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 567).

Určitý posun v zániku odpovědnosti za přestupek, a tím i ztížení případných obstrukcí ze strany obviněných či jejich zmocněnců, přinesla již novela PřZ v roce 2015, která založila možnost přerušovat jednoroční lhůtu pro projednání přestupku. ZOP však jde ještě dál, když kromě přerušování promlčecí doby samotnou promlčecí dobu prodloužil až na 3 roky, jedná-li se o přestupek se zákonem stanovenou horní hranicí sazby pokuty alespoň 100 000 Kč (Česko, 2016).

Ke změně došlo také v povinnosti správního orgánu nařizovat ústní jednání. *Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv, o právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen* (Česko, 2016). Dle Potěšila (2017) *se obviněný dostává do poměrně výhodné pozice, neboť na jeho aktivitě mj. závisí, zda bude nařízeno ústní jednání. Zároveň tak uvedený autor přichází s myšlenkou, že se v daném ohledu může jevit nová právní úprava jako další pomyslný nástroj pro případné obstrukce účastníků řízení o přestupku.*

V žádosti o nařízení ústního jednání spatřují možný obstrukční nástroj obviněného také Bražina a Jílková (2017), dle nichž nová přestupková úprava staví správní orgány před argumentačně náročné posuzování nezbytnosti nařízení ústního jednání v souvislosti s ochranou práv obviněného. ZOP neurčuje, dokdy může obviněný požádat o nařízení ústního jednání, tím se taková žádost může stát obstrukčním nástrojem obviněných, kteří mohou žádat o nařízení ústního jednání i v okamžiku bezprostředně před vydáním rozhodnutí.

3 ZÁSADY SPRÁVNÍHO A PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

Řízení o přestupku je specifickým druhem správního řízení, v němž správní orgán rozhoduje o vině a správním trestu. Kromě obecných zásad (principů) použitelných pro jakékoliv správní řízení se v něm uplatní i zásady specifické pro řízení přestupkové. *Umožňují pochopit smysl, podstatu, cíle, funkce správního práva trestního jako celku i jeho jednotlivých institutů* (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 68).

Před samotným vymezením základních zásad činnosti správního orgánu je třeba zdůraznit, že *zásady vycházejí z obecných právních principů obsažených v ústavním, mezinárodním i evropském právu, tedy v právních normách vyšší právní síly než zákon, které by proto platily i bez samostatné úpravy ve správním řádu či jiných zákonech* (Vedral, 2012, s. 1404).

V širším pojetí principy správního řízení souvisí s dělbou moci ve státě, neboť správní rozhodování podléhá soudnímu přezkumu, což představuje důležitou záruku proti zneužití moci, proti libovůli v rozhodování správních orgánů. Prostřednictvím principů se ve správním řízení odráží ochrana lidských práv a ochrana slabších stran (Sever, Rakar a Kovač, 2015, s. 271-272).

3.1 Základní zásady

3.1.1 Zásada legality (zákonnosti)

Zásada zákonosti je obecně platnou zásadou pro veškerou činnost veřejné správy. Správní orgány jsou při své činnosti vázány zákony a ostatními právními předpisy, ale také mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, což se nejvýrazněji odráží v povinnosti zohledňovat a aplikovat předpisy práva EU (Potěšil et al., 2015, s. 34).

Potěšil (2015, s. 34) velmi podrobně rozebírá významnost zásady legality, když uvádí: *zásada zákonosti nejenom že určuje podmínky, meze a způsoby uplatnění výkonu veřejné správy navenek, ale také představuje základ pro uplatnění dalších zásad, neboť je to právě zákon, který je obsahuje. Významné postavení zásady legality (zákonnosti) vychází z toho, že je základem pro realizaci dalších zásad.*

Promítnutí principu legality do správního trestání představují zásady *nullum crimen sine lege* (žádný zločin bez zákona) a *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona). Pro

přestupkové řízení je tímto kladen požadavek na konkrétní a jednoznačné vymezení skutkové podstaty přestupku, uzavřený výčet správních trestů včetně kritérií pro jejich výběr v konkrétním případě, zákaz retroaktivity a zákaz analogie v neprospěch pachatele (Hendrych et al., 2012, s. 418).

Ve smyslu ZOP je třeba interpretaci zásady legality rozšířit na povinnost správního orgánu stíhat každý správní delikt, o kterém se dozví, v řízení pak postupuje z moci úřední. K zásadě legality tak v přestupkovém řízení přibyla zásada oficiality, znamenající, že řízení o přestupku je vždy zahajováno *ex officio* (z moci úřední) (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 69).

3.1.2 Zásada materiální pravdy

V řízení o přestupku zásada materiální pravdy zaujímá přední postavení, vždyť také byla pro správní řízení odvozena z řízení trestního (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 33). Podle této zásady *postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2* (tzn. musí být učiněny především v souladu se zákonem a chránit veřejný zájem) (Česko, 2004).

V praxi je zjišťování stavu věci záležitostí časově i finančně náročnou, proto je zároveň brán zřetel na procesní ekonomii. Řízení by tak mělo probíhat co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji. Správní orgány zvažují, které okolnosti jsou pro řízení významné, neprovádějí nadbytečné shromažďování podkladů pro rozhodnutí (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 34).

Ostatně zásada procesní ekonomie je samostatnou zásadou související s efektivním výkonem veřejné správy. Předpokládá se, že správní orgány věci vyřizují bez zbytečných průtahů v řízení, a pokud tomu tak není, mohlo by to být považováno za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Správní orgány dále musí zohledňovat kritérium hospodárnosti a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a zároveň nedocházelo k nadměrnému zatěžování účastníků (Skulová et al., 2012, s. 62-63).

Se zásadou materiální pravdy se neoddělitelně pojí zásada volného hodnocení důkazů. Důkazy, získané v souladu s právními předpisy, hodnotí správní orgán dle vlastního

uvážení, a to jednotlivě i v jejich souhrnu. Není přitom vázán návrhy účastníků, pokud však některý z důkazů navržených účastníkem neprovede či odmítne, musí si své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Při rozhodování správní orgán pečlivě zvažuje vše, co vyšlo v řízení najevo (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 72-73).

Pro uznání obviněného z přestupku vinným je důkladné zjištění skutkového stavu klíčové. Spáchání skutku musí být obviněnému spolehlivě prokázáno, pokud tomu tak není, nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. V této souvislosti se taktéž uplatní právní zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Je namístě zmínit odlišnost řízení správního od přestupkového spočívající v tom, že obecně je správním řádem účastníkům řízení dána povinnost poskytnout součinnost při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí, kdežto obviněný (účastník přestupkového řízení) zcela logicky na svém stíhání spolupracovat nemusí (Strakoš a Kroupová, s. 71-72).

3.1.3 Zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení

Cílem zásady zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení je zajistit, aby pravomoc správního orgánu byla uskutečňována pouze k těm účelům, ke kterým mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Má zabránit zneužití pravomoci a zaručit *vykonávání pravomoci řádným, přiměřeným, rozumným a předvídatelným způsobem* (Skulová et al., 2012, s. 50).

Pravomoc lze chápat jako oprávnění správního orgánu jednat v konkrétní věci, tedy oprávnění vydávat rozhodnutí, sdělení, vyjádření, opatření obecné povahy či uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Je představována okruhem právních prostředků, jimiž správní orgán disponuje při realizaci své působnosti, tj. předmětu činnosti (Potěšil et al., 2015, s. 36).

Správní uvážení představuje volný výběr nejvhodnějšího způsobu řešení, volbu z více možných řešení ve zcela konkrétním případě, přičemž volná úvaha musí mít zákonný podklad (Skulová et al., 2012, s. 51). Zcela výstižně správní uvážení vymezují Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo (2016, s. 25) jako *prostor, který má správní orgán vymezen zákonem k tomu, aby rozhodl přiměřeně vzhledem k okolnostem případu*.

V přestupkovém řízení je klasickým příkladem vymezeného prostoru dolní a horní hranice pokuty, kterou správní orgán může jako správní trest uložit. Správní uvážení, neboli diskreční pravomoc, nesmí správní orgán za žádných okolností překročit či zneužít,

což musí mít na paměti při dokazování a rozhodování o vině a správním trestu. Dle bohaté judikatury soudů všech stupňů je libovůle správních orgánů při rozhodování posuzována jako absolutně nepřijatelná (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 70).

3.1.4 Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře bývá interpretována jako zásada právní jistoty, neboť se vztahuje na práva vyplývající přímo ze zákona. Správní orgány jsou povinny šetřit práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy činností správního orgánu dotčené, což nachází nejčastější uplatnění v rámci řádných i mimořádných opravných prostředků (Potěšil et al., 2015, s. 39).

Ochrana dobré víry má dokonce v některých případech přednost před zásadou legality. Praktický význam zásady ochrany dobré víry a její upřednostnění před zásadou legality předkládají Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo (2016, s. 26): *Jestliže například po zahájení přezkumného řízení dojde správní orgán k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.*

Zásada ochrany práv úzce souvisí se zásadou presumpce správních aktů veřejné správy, jelikož se vztahuje na práva z těchto aktů nabytá (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 70). Presumpce správního aktu znamená, že tento akt je od okamžiku jeho vydání považován za formálně i obsahově správný, tedy bezvadný, až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto o opaku (Vedral, 2012, s. 94).

V přestupkovém řízení se ochrana víry účastníka řízení odráží v zákazu *reformace in peius* (rozhodnutí k horšímu), kdy správní orgán na základě opravného prostředku nesmí změnit již uložený správní trest v neprospěch účastníka (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 27).

3.1.5 Zásada legitimního očekávání

Zásadu legitimního očekávání (předvídatelnosti) označuje Skulová (2012, s. 56) za princip právní jistoty, odlišně od Potěšila (2015, s. 39), který za zásadu právní jistoty označuje zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře.

Dle této zásady *správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (Česko, 2004).

Východiskem pro zásadu legitimního očekávání je ustálená rozhodovací praxe správních orgánů, která pro budoucnost představuje určitý limit v rozhodování. Nutno vzít v úvahu, že rozhodovací praxe není interní záležitostí správního orgánu, a tak může představovat i budoucí limit správního uvážení. Bylo by však chybou při aplikaci této zásady správní řízení paušalizovat, nadále platí, že ke každému případu je nutno přistupovat individuálně a vzniklé odlišnosti náležitě odůvodnit. Respektování dané zásady také předpokládá orientaci správních orgánů v adekvátní soudní judikatuře (Potěšil et al., 2015, s. 44-46).

V řízení o přestupku nabývá zásada legitimního očekávání na významu při ukládání správních trestů. Neodůvodněné rozdíly ve výši správního trestu v obdobných případech mohou vést až ke zpochybnění nestranného rozhodování (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 71).

3.1.6 Zásada proporcionality

Zásadu proporcionality Skulová (2012, s. 49) chápe jako *princip sestávající z několika prvků (zásad), kterými jsou zásada zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada subsidiarity a požadavek nalézt řešení odpovídající okolnostem danému případu*. Připouští však možnost, že *zásady obstojí také samostatně*.

Jiní autoři na zásadu proporcionality nahlízejí pouze jako na zásadu samostatnou. Potěšil (2015, s. 41) uplatnění dané zásady spatřuje *v oblasti správního trestání, kdy jedním z jejich projevů je i zákaz ukládání likvidačních pokut*. Hendrych (2012, s. 358-359) nabízí pro posouzení proporcionality při rozhodování tři kritéria, a to kritérium vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

3.1.7 Zásada přístupu správního orgánu k dotčené osobě

3.1.7.1 Zásada dobré správy

Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc (Česko, 2004). Uvedená přímá citace § 4 odst. 1 správního řádu

nejlépe vystihuje zásadu dobré správy. V souvislosti s přestupkovým řízením nutno poznamenat, že od oprávněné úřední osoby je vyžadována zvýšená míra odolnosti vůči negativním projevům dotčených osob, především obviněných a jejich zmocněnců.

3.1.7.2 Zásada poučovací

Správní orgány jsou povinny poučovat účastníky řízení o jejich právech a povinnostech. Poučovací zásada sama o sobě nestanoví rozsah poučení, správní orgány by měly přihlížet ke konkrétnímu řízení, konkrétnímu účastníkovi a zároveň zohlednit i související okolnosti. V určitých situacích má nesprávné či dokonce opomenuté poučení přímý důsledek pro řízení. Tímto důsledkem je např. prodloužení lhůty pro podání odvolání v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 39).

Jednoznačně formulovanou poučovací povinnost správnímu orgánu v řízení o přestupku stanoví ZOP: *Správní orgán obviněného před výsledkem poučí o právu nevypovídat a o zákazu provádět výsledkem* (Česko, 2016).

3.1.7.3 Zásada uvědomovací

Správní orgány s dostatečným časovým předstihem uvědomují dotčené osoby o prováděném úkonu, ovšem za předpokladu, že to neohrozí účel úkonu a je to potřebné pro hájení jejich práv. Příkladem prováděného úkonu může být dokazování (Potěšil et al., 2015, s. 56).

3.1.7.4 Zásada slyšení

Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (Česko, 2004). Jedná se o velice významnou zásadu ve vztahu řádný výkon veřejné správy a ochrana práv dotčených osob, má být zárukou práva na spravedlivý proces, je východiskem pro správnou interpretaci mnoha konkrétních zákonných ustanovení (Skulová et al., 2012, s. 61).

Dodržením uvedené zásady účastníci správního řízení mohou sami ovlivňovat průběh řízení a učinit si tak úsudek o předpokládaném výsledku řízení (Nöhmer, 2013, s. 29).

3.1.8 Zásada rovnosti a zákaz diskriminace

Zásada rovnosti je určena k ochraně dotčených osob. Vztahuje se nejen k právům procesním, ale také k právům hmotným. Rovné postavení ovšem není absolutní, rozdíly vyplývají z procesního postavení dotčených osob. Správní orgány vytvářejí podmínky vedoucí k odstraňování nerovností s cílem předcházet či zabránit diskriminaci (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 49-50).

3.1.9 Zásada spolupráce správních orgánů

K posílení dobré správy napomáhá zásada spolupráce správních orgánů, zároveň napomáhá kvalitnímu a efektivnímu výkonu veřejné správy. Pokud budou správní orgány navenek postupovat koordinovaně, odrazí se to v důvěryhodnosti veřejné správy jako celku (Potěšil et al., 2015, s. 65).

Formy spolupráce mezi správními orgány jsou různé, jedná se např. o vzájemné poskytování informací, oznamování podnětů k zahájení řízení z moci úřední. Oznamovací povinnost ve vztahu k podezření ze spáchání přestupku je správnímu orgánu jednoznačně uložena v § 73 ZOP: *má-li jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu* (Česko, 2016).

3.2 Procesní zásady správního řízení

Specifikum základních zásad správního řízení uvedených v předchozí kapitole spočívá v jejich použitelnosti při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se nepoužije správní řád, ale sám přitom úpravu obdobnou zásadám neobsahuje. Dochází tak k prolomení právního principu *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní zákon ruší zákon obecný), což zvyšuje význam těchto zásad (Potěšil et al., 2015, s. 177).

Základní zásady se plně vztahují na postupy správního orgánu při správním řízení. Správní řízení je charakterizováno některými dalšími zásadami, a to zásadami procesními, které však již správní řád samostatně neupravuje. Poznání procesních zásad přináší pochopení správního řízení a jeho odlišení od jiných procesních postupů. Ve vztahu k některým základním zásadám přinášejí jejich upřesnění, doplnění či konkretizaci (Skulová et al., 2012, s. 64-65).

3.2.1 Zásady písemnosti, ústnosti a neveřejnosti

Oprávněné úřední osoby činí jednotlivé úkony ve správním řízení písemně, výjimky stanoví zákon. Se zásadou ústnosti správní řád počítá tehdy, je-li to nezbytné k uplatnění práv účastníka nebo ke splnění účelu řízení (Česko, 2004).

Pro přestupkové řízení dle ZOP jsou správní orgány dokonce povinny nařídit ústní jednání, a to v případech, pokud je obviněným mladistvý, dále na požádání obviněného nebo na požádání poškozeného (Česko, 2016).

Správní řízení i řízení o přestupku jsou neveřejné, v zákonem stanovených případech však mohou být prohlášeny za veřejné.

3.2.2 Zásada oficiality a zásada dispoziční

Zásada oficiality je spatřována v tom, že úkony v řízení nezávisí na vůli účastníků, ale jsou zcela v pravomoci správního orgánu. Jak již bylo dříve zmíněno, řízení o přestupku je klasickým příkladem zahájení řízení z moci úřední. Opakem je zahájení řízení na žádost účastníka, tedy uplatnění zásady dispoziční. Obě zásady se pro správní řízení užijí v určité kombinaci (Skulová et al., 2012, s. 66-67).

3.2.3 Zásada dvojinstančnosti řízení

K možnosti přezkoumat rozhodnutí i postup správního orgánu slouží zásada dvojinstančnosti správního řízení. Účastníkovi dává záruku, že na základě jeho podnětu bude věc přezkoumána správním orgánem bezprostředně vyššího stupně. Jde o naplňování zásad spravedlivého procesu směrem k vytvoření dalších záruk na objektivitu, nestrannost nebo i vyšší odbornost (Skulová et al., 2012, s. 68).

K porušení dané zásady by mohlo dojít v přestupkovém řízení např. za situace, kdyby nadřízený správní orgán provedl doplnění výrokové části odvoláním napadeného rozhodnutí o chybějící výrok, týkající se povinnosti obviněného nahradit náklady řízení. Tímto způsobem nelze napravit opomenutí správního orgánu prvního stupně, neboť proti takto doplněnému rozhodnutí se nelze odvolat a obviněnému by tak prakticky byla vzata možnost odvolat se proti výroku o uložených nákladech řízení (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 80).

3.3 Speciální zásady přestupkového řízení

Kromě univerzálních zásad obecně použitelných pro správní řízení, nebo pouze modifikovaných pro řízení o přestupku, je přestupkové řízení ovládáno také speciálními zásadami, které jsou vlastní trestnímu právu (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 80-81).

Většina zásad specifických pro přestupkové řízení převzatých z trestního práva již byla zmíněna v předchozím textu. Shrňme-li a doplníme dosud uvedené, specifickými zásadami pro řízení o přestupku jsou:

- *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného),
- presumpce nevinny,
- *nullum crimen sine lege* (žádný zločin bez zákona),
- *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona),
- zákaz *reformace in peius* (rozhodnutí k horšímu),
- zákaz analogie práva v neprospěch pachatele,
- zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele,
- právo na obhajobu,
- zákaz sebeobviňování,
- odpovědnost za zavinění u fyzických osob,
- zásada teritoriality a personality, dle nichž se posuzuje odpovědnost za přestupek.

S ukládáním správního trestu se pak pojí zásady individualizace trestu, zákaz dvojího přičítání téže okolnosti a zásady uplatňované při stanovení horní hranice správního trestu - absorpční či asperační zásada (Strakoš a Kroupová, 2017, s. 81).

4 ÚČASTNÍCI SPRÁVNÍHO A PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

4.1 Účastníci správního řízení

Správní orgány a účastníci řízení jsou hlavními subjekty správního řízení jakožto nositelé procesních práv a procesních povinností, kteří zásadním způsobem ovlivňují průběh a výsledek správního řízení (Skulová et al., 2012, s. 72).

Ve správním řízení na jedné straně vystupují správní orgány jako vykonavatelé veřejné správy disponující příslušnými pravomocemi, na straně druhé pak adresáti veřejnosprávního působení - účastníci řízení, vůči kterým jsou při rozhodování o jejich právech a povinnostech pravomoci uplatňovány (Skulová et al. 2012, s. 72).

Náležitě vymezení účastníků řízení je pro správní řízení klíčové. Standardně je pro kategorizaci účastníků správního řízení užíváno tří skupin, a to účastníci hlavní, vedlejší a účastníci podle zvláštního zákona (Skulová et al., 2012, s. 87-88; Vedral, 2012, s. 326; Potěšil et al, 2015, s. 147-149).

Vedral (2012, s. 326) pro hlavní účastníky užívá také označení přímí účastníci a pro vedlejší označení nepřímí či dotčení. Potěšil (2015, s. 147) pak pro hlavní účastníky užívá termínu silní či neopomenutelní účastníci, o vedlejších hovoří jako o slabších účastnících.

4.1.1 Hlavní účastníci

Pro hlavní účastníky je společným znakem skutečnost, že jsou bezprostředními adresáty rozhodnutí. Je však potřebné rozlišovat, zda se jedná o řízení o žádosti či řízení z moci úřední (Vedral, 2012, s. 327).

V řízení o žádosti je přímým účastníkem řízení žadatel a *dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu* (Česko, 2004).

V řízení z moci úřední jsou hlavními účastníky *dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají* (Česko, 2004).

4.1.2 Vedlejší účastníci

Vymezení okruhu vedlejších účastníků bývá pro správní orgán často značně náročné, někdy dokonce sporné, neboť okruh účastníků je třeba stanovit vzhledem k rozhodnutí, které teprve bude výsledkem řízení (Vedral, 2012, s. 331).

Účastníky mohou být osoby, u nichž existuje pouhý předpoklad dotčení jejich práv či povinností, ale rozhodnutí se jejich práv a povinností musí dotýkat přímo. Zde již není důležité, zda řízení bylo zahájeno na žádost nebo z moci úřední, podstatné je, že by rozhodnutí správního orgánu mohlo změnit právní postavení konkrétních osob (Skulová et al., 2012, s. 87).

4.1.3 Účastníci podle zvláštního zákona

Rozlišují se dvě situace, kdy je osobám postavení účastníka řízení přiznáno zákonem odlišným od správního řádu. Podle konkrétních okolností však i zvláštní zákon přiznává účastníkům procesní postavení účastníků přímých, nebo nepřímých (Vedral, 2012, s. 326).

První situací je, že se částečně vychází z obecného vymezení účastníků správního řízení ve správním řádu, a kromě toho zvláštní zákon navíc přiznává účastenství i dalším osobám (Vedral, 2012, s. 335).

Ve druhé situaci se obecné vymezení účastníků správního řízení nepoužije vůbec, zvláštní zákon si okruh účastníků stanoví samostatně (Vedral, 2012, s. 336). Tato možnost dopadá na řízení o přestupku.

4.2 Účastníci přestupkového řízení

Zvláštním zákonem, který samostatně definuje účastníky přestupkového řízení, je ZOP. Všechny účastníky zde taxativně vymezené je přitom třeba považovat za hlavní účastníky ve smyslu správního řádu, neboť rozhodnutím o přestupku správní orgán zakládá, mění nebo ruší právo anebo povinnost (Kučerová a Horzinková, 2017).

Účastníkem přestupkového řízení může být osoba právnická i osoba fyzická. Fyzická osoba musí být svéprávná, tedy *způsobilá nabyvat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat)*, zároveň musí mít právní osobnost, tedy *způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti* (Kučerová a Horzinková, 2017).

Účastníky řízení dle ZOP tedy jsou:

1. *Obviněný.*
2. *Poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.*
3. *Vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty (Česko, 2016).*

Jemelka a Vetešník (2017, s. 581-582) však výčet účastníků dle ZOP považují pouze za *zdanlivě taxativní* a připouštějí možnost, že jiný zvláštní zákon, který je ve vztahu k ZOP *lex specialis*, okruh účastníků může rozšířit.

Mezi jednotlivými kategoriemi účastníků je rozličná míra práv. Jediným účastníkem s neomezeným rozsahem práv je obviněný. Poškozený a vlastník věci, jež mu byla (může být) zabráná, mají rozsah práv omezen pouze na tu část řízení, která se jich týká (Kučerová a Horzinková, 2017).

4.2.1 Obviněný

Obviněným se podezřelý z přestupku stává ve chvíli, kdy správní orgán vůči němu udělá první úkon v řízení. Prvním úkonem je doručení oznámení o zahájení správního řízení, případně ústní vyhlášení tohoto oznámení. Oznámení musí obsahovat předepsané náležitosti, tj. popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 584-585).

Správní řád umožňuje, aby oznámení o zahájení řízení bylo spojeno i s jiným úkonem v řízení, například s předvoláním k ústnímu jednání. *Správní řád v tomto případě nepožaduje, aby bylo uvedené oznámení doručeno do vlastních rukou, z povahy věci však musí být doručeno tak, aby bylo jeho převzetí potvrzeno příjemcem, a nevznikaly tak o řádnosti tohoto doručení a tedy o zahájení řízení o přestupku pochybnosti* (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 596).

V případě zahajování společného řízení, kdy je oznámení o zahájení řízení doručováno více podezřelým z přestupku, se podezřelý nestává obviněným ve chvíli, kdy je oznámení doručeno přímo jemu, ale až tehdy, kdy je oznámení doručeno všem podezřelým (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 597).

4.2.2 Poškozený

Osoba, která spácháním přestupku utrpěla škodu nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným uplatněním svého nároku ve správním řízení (Kučerová a Horzinková, 2017).

Správní orgán je povinen o možnosti uplatnění nároku vyrozumět potencionální poškozené, přičemž důkazní břemeno, že byl poškozený vyrozuměn, nese právě správní orgán. Důležitost vyrozumění podtrhuje opuštění zásady ústnosti v přestupkovém řízení (Kučerová a Horzinková, 2017).

Povinnost uhradit poškozenému škodu uloží správní orgán obviněnému za podmínky, že škoda byla způsobena spácháním přestupku, její výše byla spolehlivě zjištěna a obviněným nebyla dobrovolně uhrazena. Nejsou-li podmínky splněny, je poškozený se svým nárokem odkázán na soud nebo jiný orgán veřejné moci. Stejný postup se uplatní také tehdy, když poškozený nárok uplatní opožděně nebo když by zjišťování škody vedlo ke značným průtahům v řízení (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 605-606).

4.2.3 Vlastník věci

V řízení, v jehož rámci se rozhoduje o zabránění věci, je účastníkem řízení vlastník této věci. Jelikož se zde rozhoduje o vlastnických právech, ZOP přiznává účastenství vlastníkům věci z důvodu, aby mohli hájit svá majetková práva (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 588).

4.2.4 Mladistvý obviněný

Zvýšená pozornost je v řízení o přestupku věnována mladistvým osobám, tedy osobám, které v době spáchání přestupku dovršily patnáctý rok a nepřekročily osmnáctý rok svého věku. Na pojem mladistvého podle ZOP nemá vliv úprava občanskoprávní týkající se dřívějšího nabytí zletilosti (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 481).

Vzhledem k tomu, že mladistvý je za své jednání plně odpovědný, je zároveň procesně způsobilý být účastníkem řízení jako obviněný z přestupku. Správní orgán však v průběhu celého řízení musí dbát na to, aby další vývoj obviněného mladistvého byl co nejméně ohrožen, tudíž přihlíží k osobnosti mladistvého, jeho rozumové a mravní vyspělosti i jeho osobním poměrům. ZOP jako záruku zvýšené ochrany mladistvých připouští, aby za ně určitá práva mohli vykonávat i zákonný zástupce a opatrovník mla-

distvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Nutno podotknout, že však sami účastníkem řízení nejsou (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 481).

Při projednávání přestupků musí správní orgány brát zřetel na okamžik nabytí zletilosti osoby obviněného, neboť hmotněprávní otázky se řídí statutem obviněného v době spáchání přestupku, procesní otázky se však řídí jeho stavem v době projednání přestupku. Okamžikem nabytí zletilosti tak obviněný přichází o veškeré procesní záruky sloužící k posílení právní ochrany mladistvého (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 484).

Správní tresty ukládané mladistvým by měly plnit především výchovný účel a až následně účel preventivní. ZOP odlišně pro mladistvé stanoví možný rozsah ukládaných správních trestů i povinně zohledňované skutečnosti při úvahách o jeho výši (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 479).

4.2.5 Domnělé účastenství

V praxi dochází k případům, kdy se účastenství v přestupkovém řízení domáhá osoba, která dle ZOP není účastníkem řízení, nejčastěji to bývá oznamovatel přestupku. ZOP pro uvedené situace neobsahuje úpravu odlišnou od správního řádu, proto správní orgán postupuje podle správního řádu.

Správní orgán důkladně posoudí, zda tato osoba splňuje podmínky pro přiznání postavení účastníka, poté vydá usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení (Česko, 2004).

4.3 Práva účastníků správního a přestupkového řízení

4.3.1 Spravedlivý proces

Na práva účastníků správního i přestupkového řízení je třeba nahlížet v širším kontextu, především pak z pohledu jednoho ze základních lidských práv, a to práva na spravedlivý proces. Pro členské státy Rady Evropy je toto právo garantováno článkem 6 EÚLP, v České republice se dále odráží na ústavní úrovni v Listině základních práv a svobod a částečně i v Ústavě.

V demokratické společnosti zaujímá právo na spravedlivý proces výsadní postavení. Čl. 6 EÚLP představuje minimální standard procesní ochrany, který musí smluvní státy zaručit všem, kdo podléhají jejich jurisdikci. Významnost čl. 6 lze také odvodit od skutečnosti, že je nejporušovanějším ustanovením EÚLP (Kmec, 2012, s. 572).

Z doslovného znění čl. 6 EÚLP (*Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu...*) by bylo mylné dovozovat dopad práva na spravedlivý proces pouze na řízení před soudem, toto právo jednoznačně ovlivňuje také řízení před orgány veřejné moci. Jak ve vztahu k řízení o přestupku uvádějí Mates a Ondráčková (2016), přestupek je *v duchu interpretace EÚLP řazen pod pojem trestní obvinění. Proto musí mít osoba obviněná ze spáchání přestupku garantován standard spravedlivého procesu se zajištěním svých základních procesních práv. Na základě toho se proces projednávání přestupků v některých bodech přibližuje trestnímu řízení.*

Pojem spravedlivý proces v sobě zahrnuje velké množství dílčích procesních práv, jejichž úprava pouze na úrovni EÚLP a úrovni ústavní by vzhledem k vysoké míře obecnosti této úpravy byla nedostatečnou. Zákonná úprava procesních práv tak přináší jejich konkretizaci a usnadňuje jejich aplikovatelnost na správní řízení, pod které můžeme zahrnout i řízení o přestupku (Svoboda, 2007, s. 259-260).

4.3.2 Práva účastníků správního řízení

Práva účastníkům správního řízení umožňují hájit jejich zájmy, rozumíme jimi *základní procesní oprávnění, která účastníkům řízení přísluší ze zákona a jejichž porušení může mít za následek možnou nezákonnost správního rozhodnutí* (Skulová et al. 2012, s. 97).

Vystupuje-li ve správním řízení na jedné straně správní orgán, pro který zásady správního řízení představují soubor povinností, je celkem logické, že se dané povinnosti zrcadlí v právech druhé strany – účastníků správního řízení.

Ve správním řádu je zakotveno nemalé množství práv vztahujících se k zahájení řízení, jeho průběhu, k rozhodnutí, řádným i mimořádným opravným prostředkům, k právu na ochranu před nečinností správního orgánu. Následující výběr práv účastníků správního řízení je pouze demonstrativní s ohledem na téma této práce.

4.3.2.1 Zahájení správního řízení

Se zahájením řízení se pojí právo účastníků být informován o zahájení řízení. Dané právo, obzvláště v řízení zahájeném z moci úřední, vytváří základní předpoklad k tomu, aby se účastníci na řízení vůbec mohli podílet (Stelkens, Bonk a Sachs, 2014, s. 521).

Účastníci mají právo podat návrh na zahájení řízení z moci úřední, nutno zdůraznit, že dané právo není rovno právu na zahájení řízení. Správní orgány jsou sice povinny takové podněty přijímat, ale samotné posouzení obsahu podnětu přísluší správnímu orgánu (Skulová et al., 2012, s. 129).

Podání návrhu není totéž co podání žádosti, byť správní řád pod pojem žádost zahrnul i *jiný návrh*. Řízení o žádosti je automaticky zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V řízení o žádosti má účastník právo se svou žádostí disponovat, neboť může žádost vzít zpět nebo zúžit předmět žádosti (Česko, 2004).

4.3.2.2 Právo na poučení

Právo na přiměřené poučení zahrnuje poučení o procesních právech a povinnostech. Poučení má být pro účastníky srozumitelné, s přihlédnutím k osobním poměrům poučované osoby. Do poučovací povinnosti však rozhodně *nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku* (Potěšil et al., 2015, s. 54).

V rovině hmotněprávní je třeba vycházet z řešené agendy i z okolností konkrétního případu. Ve správním řízení nemají sociálně slabí občané právo na bezplatné zastoupení, o to víc je vyžadováno od správního orgánu náležité poskytování odborné pomoci i poučení adekvátní schopnostem účastníka (Potěšil et al., 2015, s. 55).

Specifikum představuje právo účastníka na poučení, které je povinnou součástí rozhodnutí. Správní řád v § 68 odst. 5 stanoví, že *V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává* (Česko, 2004).

4.3.2.3 Úkony účastníků

Úkony účastníků upravené ustanovením § 36 správního řádu nabízejí výčet stěžejních práv procesní povahy, jejichž realizací účastníci ovlivňují nejen průběh řízení, ale i obsah konečného rozhodnutí. Jejich prostřednictvím účastníci komunikují se správním orgánem a zároveň prezentují svůj pohled na předmět řízení (Potěšil et al., 2015, s. 185).

Prvním právem je právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li jinak zákon, nebo správní orgán usnesením. *Zásada*

koncentrace řízení tedy může jednak vyplývat ze zákona, jednak ji může uplatnit správní orgán svým usnesením (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 200).

Právem, často označovaným jako *právo být slyšen*, je právo účastníka vyjádřit v řízení své stanovisko a právo účastníka na informace o řízení. Účastník je oprávněn se vyjádřit k čemukoliv, co s řízením souvisí, správní orgán však tímto stanoviskem účastníka není nikterak vázán (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 201).

Právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům patří k nejdůležitějším, jeho porušení je stěžejně napravitelné a zakládá nezákonnost rozhodnutí. Nastupuje ve chvíli, kdy správní orgán shromáždil veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a hodlá vydat rozhodnutí. Účastníkovi je tak nabídnuto uplatnit jeho celkové stanovisko k věci a učinit závěrečné prohlášení. Není vyloučeno, aby i v tomto závěrečném okamžiku účastník řízení přišel s novým návrhem či předložením důkazu, čímž se otvírá prostor k možným obstrukcím ze strany účastníka řízení (Potěšil et al., 2015, s. 191). Danému právu velký význam přikládají také Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo (2016, s. 201), když uvádějí: *Jde o velmi podstatné procesní právo, na které je při přezkoumávání správních rozhodnutí kladen velký důraz i ze strany soudů.*

Jednou z forem komunikace účastníka se správním orgánem je podání. Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu a správní orgán je povinen ho posuzovat podle skutečného obsahu a ne dle toho, jak je účastníky označeno. Správní řád předepisuje jeho obsahové náležitosti, pokud náležitosti splněny nejsou, správní orgán je účastníkovi pomůže odstranit (je-li na místě přítomen), nebo k odstranění vyzve a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Ukázkový příklad odstraňování vad představují blanketní odvolání. Jedná se o taková podání, u nichž absentují odvolací námitky, tudíž je správní orgán povinen odvolatele vyzvat k doplnění odvolání a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 208).

Velmi důležitý je způsob, jakým je možné podání učinit. Dle ust. § 37 odst. 4 správního řádu je podání *možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu (Česko, 2004).*

Ke komunikaci ze strany správního orgánu je nutno zmínit problematiku doručování. Za řádné doručení písemnosti zodpovídá správní orgán. Je stanoveno určité pořadí, jaký způsob doručování má správní orgán zvolit. Zcela jednoznačně první místo zaujímá doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, samozřejmě za předpokladu, má-li ji adresát zřízenou. Pokud správní orgán pochybí a zásilku doručuje např. do místa trvalého bydliště fyzické osoby, jedná se o chybné doručování, zásilku lze považovat za doručenu pouze jejím faktickým převzetím. Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo (2016, s. 110) k doručování jiným způsobem osobě mající zřízenou datovou schránku zajímavě doplňují: *O pochybení a tedy postup v rozporu se zákonem by se přitom jednalo i v tom případě, pokud by správní orgán takto postupoval na žádost účastníka řízení. Ani ta totiž nemůže změnit pravidla pro doručování stanovená zákonem.*

Není-li možné doručování do datové schránky, může písemnost doručit přímo správní orgán a dále v zákonem stanovených případech prostřednictvím jiného obecního úřadu, policejního orgánu, nebo prostřednictvím obecní policie (Česko, 2004).

Účastník může správní orgán požádat o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu. Taková adresa může být sdělena nejen pro zcela konkrétní probíhající řízení, ale i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu. Správní orgán žádosti vyhoví za předpokladu, že to nevylučuje zákon nebo povaha věci. Doručování tímto způsobem by především mělo přispět k urychlení řízení. Adresou pro doručování může být jakákoli adresa v České republice nebo i v cizině. Na žádost účastníka o uvedený způsob doručení je přitom třeba nahlížet jako na podání, tudíž musí splňovat veškeré stanovené formální i obsahové náležitosti (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2016, s. 116).

U účastníka, který je fyzickou osobou, se dostáváme k dalším způsobům doručování, a to doručováním *na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu... Fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena* (Česko, 2004).

Zrekapitulujeme-li dosud uvedené formy doručování fyzické osobě, docházíme k hierarchii: doručení na místě při úkonu, datová schránka, adresa sdělená jako adresa pro doručování, adresa dle informačního systému evidence obyvatel a adresa trvalého pobytu.

Účastníkem řízení však může být i právnická osoba. Dle pravidel pro doručování právnické osobě se postupuje i u doručování písemnosti související s podnikatelskou činností fyzické osoby. Opět je primární doručování do datové schránky, dále na adresu sdělenou jako adresu pro doručování, poté na adresu jejího sídla nebo sídla její organizační složky, jíž se řízení týká (Česko, 2004).

V případech, kdy není adresát (u fyzické osoby), nebo žádná osoba, které by mohla být písemnost doručena (u právnické nebo podnikající fyzické osoby), zastížen, příp. kdy není možné doručit ani jiným předepsaným způsobem, písemnost se uloží. Adresát se vyzve k vyzvednutí uložené písemnosti ve lhůtě 10 dnů, pokud tak neučiní, zásilka je vložena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Správní orgán je oprávněn vyloučit vhození zásilky do domovní schránky či na jiné vhodné místo. Zároveň s oznámením o neúspěšném doručení musí být adresát písemně poučen, a to způsobem, který stanoví správní řád. Dostáváme se k tzv. doručení fikcí, což je v praxi zcela běžnou záležitostí. Správní řád fikci doručení definuje takto: *Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty* (Česko, 2004).

4.3.2.4 Právo nahlížet do spisu

Právo nahlížet do spisu je spojeno s právem činit výpisy ze spisu a s právem na pořízení kopie spisu. Není časově omezeno pouze na průběh řízení, ale přetrvává i poté, kdy již rozhodnutí ve věci nabylo právní moci. Právo nahlížet do spisu správní řád přiznává i osobám odlišným od účastníků řízení, a to za podmínky, *prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem* (Česko, 2004).

Osoby, kterým přísluší právo nahlížet do spisu, se nemohou namísto toho dožadovat informací postupem upraveným ZSPI. Nahlížení do spisu ve smyslu správního řádu je zcela specifickým úkonem vůči informačním zákonům (Potěšil et al., 2015, s. 216).

4.3.2.5 Právo zvolit si zmocněnce

Právo zvolit si zmocněnce využije účastník řízení, pokud ke svému zastupování v řízení udělí plnou moc jiné osobě. Plná moc má písemnou formu, příp. ji lze udělit i do protokolu. Zastoupení na základě plné moci je fakultativním zastoupením, je tedy na účastní-

kovi řízení, zda a v jakém rozsahu si zmocněnce zvolí. Zmocněnec v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z jím činěných úkonů vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Zmocněnci se taktéž doručují veškeré písemnosti, pouze s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco vykonat osobně. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce (Česko, 2004).

Zmocněncem může být fyzická i právnická osoba. V případě fyzické osoby je shodně jako u účastníků řízení dána podmínka svéprávnosti, jiné podmínky, např. vzdělání, dány nejsou. Je na rozhodnutí účastníka, koho pověří hájením svých zájmů (Potěšil et al., 2015, s. 174).

Plná moc, kterou se zastupování prokazuje, nemusí být úředně ověřena, stejně tak nemusí být předkládán originál plné moci, pouze v případě důvodných pochybností může správní orgán vyžadovat předložení plné moci v originále. Oproti tomu je vyžadováno, aby zmocnitel v plné moci uvedl rozsah svého zastupování (Potěšil et al., 2015, s. 175-176).

4.3.2.6 Právo namítat podjatost úředních osob

Právo namítat podjatost úředních osob souvisí s obecným zájmem na objektivním a nestranném průběhu správního řízení. Důležité je vymezení termínů úřední osoba a podjatost, přitom je třeba vycházet ze správního řádu, který stanoví: *Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit* (Česko, 2004).

Zároveň je třeba zmínit, že *Účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil* (Česko, 2004).

Důvody podjatosti správní řád předkládá v obecné rovině, zcela konkrétní důvody nacházíme v bohaté judikatuře. Často je podjatost namítána, když se v řízení střetává státní správa se samosprávou, když se oprávněná úřední osoba zná s účastníkem řízení, s jeho zástupcem, případně dalšími osobami vystupujícími v řízení, např. se svědky (Potěšil et al., 2015, s. 89-90).

Námitku podjatosti nevznáší pouze účastník řízení. Oprávněná úřední osoba je povinna informovat svého představeného o okolnostech nasvědčujících o jejím možném vyloučení (Česko, 2004).

4.3.3 Práva účastníků přestupkového řízení

Rozsah práv účastníků přestupkového řízení oproti správnímu řádu rozšiřuje ZOP, který zaručuje zvláštní práva především obviněnému z přestupku.

Obviněný má právo žádat o ústní jednání a zároveň je jeho právem být o této skutečnosti poučen. Obecně je ústní jednání vedeno jako fakultativní, ZOP stanoví výjimky, kdy se ústní jednání stává obligatorním. Jedna z nich dopadá na situace, kdy o to požádá obviněný a současně je to nezbytné k uplatnění jeho práv (Česko, 2016).

Pokud obviněný požádá o nařízení ústního jednání, neznamená to, že se bez dalšího ústní jednání uskuteční. Je na správním orgánu posoudit nezbytnost ústního jednání ve vztahu k uplatnění práv obviněného. Dojde-li správní orgán k závěru, že nařízení ústního jednání je nedůvodným, návrh obviněného usnesením zamítne. Právo žádat ústní jednání přísluší také poškozenému, stejně jako být o tomto právu poučen (Jemelka a Vetešník, 2017, s. 690).

S úvahou o možném zneužití práva na ústní jednání ze strany obviněného přicházejí kromě Potěšila také Jemelka a Vetešník (2017, s. 690): *I když současné nastavení prekluzivní doby částečně omezuje obstrukční praktiky uplatňované v minulosti, neznamená to, že by obvinění z určitého přestupku usilovali vždy o rychlé vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Je proto třeba zvažovat, zda je nařízení ústního jednání na návrh obviněného skutečně nezbytné k uplatnění jeho práv (například aby mohl být konfrontován se svědky při jejich výpovědích, respektive klást svědkům otázky), a zda tedy svá práva nemůže stejně účinně uplatňovat například prostřednictvím svých písemných vyjádření.*

Rozhodne-li správní orgán o konání ústního jednání, musí předvolat všechny účastníky, avšak pouze u obviněného je dle ZOP jeho účast nezbytná. ZOP, obdobně jako dosud PŘZ, umožňuje konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného pouze tehdy, když byl obviněný *řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu* (Česko, 2016). Je tedy právem obviněného se k ústnímu jednání nedostavit.

Všem účastníkům je přiznáno právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům. Stejně právo náleží zákonnému zástupci a opatrovníkovi mladistvého obviněného, osobě přímo postižené spácháním přestupku i orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Správní orgán je povinen dotazovanou osobu poučit o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech, je tedy jejím právem při splnění daných podmínek odmítnout vypovídat (Česko, 2016).

Je na samotných účastnících, jak důsledně budou svá práva využívat. Bohužel dochází k případům, kdy jsou práva zneužívána.

5 ZNEUŽITÍ PRÁVA

5.1 Vymezení zneužití práva v odborné literatuře

Právní teorie vytyčila určité všeobecně uznávané zásady (principy) s cílem zamezit společensky nežádoucímu chování nositelů absolutních práv při výkonu těchto práv. Zákaz zneužití práva je jedním z těchto principů. Prosazuje se i v těch právních řádech, kde jeho výslovná formulace absentuje, patří také do obecných principů práva EU (Lavický et al, 2014, s. 88).

Abusus iuris neboli zneužití práva je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného. Jde o zdánlivý výkon práva, který neslouží k uspokojení práv a oprávněných zájmů jednajícího subjektu, nýbrž sleduje nepoctivé úmysly (Šustová, 2015).

Dle Šustové (2015) ke zneužívání práva dochází častěji v právu hmotném, méně obvyklé je zneužívání práva procesního. Lavický (2014, s. 88) pak vyvrací názor, že zákaz zneužití se vztahuje pouze na sféru soukromého práva a že v právu veřejném je jeho uplatnění vyloučeno. Tvrdí, že zákaz zneužití je zásadou platnou pro veškeré právo, vztahuje se však pouze k subjektivnímu právu a nikoliv k právu objektivnímu.

Role zákazu zneužití práva spočívá podle Lavického (2014, s. 89) v tom, aby jeho prostřednictvím došlo k odepření právní ochrany takovému výkonu práva, který sice formálně zákonu nebo smlouvě odpovídá, avšak je při zohlednění všech okolností konkrétního případu nepřijatelný.

Důsledkem zneužití práva je nezpůsobilost jednání vyvolat právní následky, které by za jiných okolností nastaly. Zneužívající právní jednání je sice platné, ale práva a povinnosti z něj plynoucí nejsou vymahatelné. Oproti tomu se právní ochrany dostane osobě, jejíž právní sféru zneužívající jednání zasáhlo. V případě objektivních pochybností o tom, zda určité jednání je či není zneužitím práva, je třeba se přiklonit k závěru, že ke zneužití práva nedošlo (Šustová, 2015).

Předpokladem, aby vůbec ke zneužití práva mohlo dojít, je existence právního důvodu zakládajícího existenci subjektivního práva. Závěr o zneužití práva záleží na posouzení zcela konkrétních okolností daného případu, neexistuje obecné pravidlo. *Pokud by takové okolnosti nebyly jedinečné, ale bylo by je možno zobecnit, mohly by se stát právní*

normou, jež by v dané situaci vůbec subjektivní právo nepřiznávala, a nutnost použití zákazu zneužití by tím odpadla (Lavický, 2014, s. 89).

Nositeli subjektivních práv není třeba prokazovat úmysl při realizaci jeho subjektivních práv za účelem, který je neslučitelný se zákonem. Nositel o rozporu se zákonem dokonce ani vědět nemusí. Ke zneužití práva může docházet i za situace, kdy je vykonáváno právo a jeho nositel přitom nemá na výkonu žádný zájem. Zneužití práva může nabývat mnoha různých podob, vždy však je třeba do posuzovaných hledisek zahrnout i kritérium, zda výkon práva obстоjí před principem poctivosti (Lavický et al., 2014, s. 90).

5.2 Vymezení zneužití práva dle NSS

Vymezení pojmu zneužití práva předestřel NSS ve svém stěžejním rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, týkajícím se daně z příjmu fyzických osob. Zde uvedená formulace představuje východisko pro rozhodování o zneužívání práva v různých oblastech, a to nejenom pro samotný NSS, ale i pro soudy nižších stupňů a pro správní orgány. NSS uvedl, že *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 (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. V tomtéž rozsudku NSS dále konstatoval, že institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (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 právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla.*

II. PRAKTICKÁ ČÁST

6 ANALÝZA VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ NSS TÝKAJÍCÍCH SE ZNEUŽITÍ PRÁVA V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ

Přestupkové právo z kvantitativního pohledu je představováno především přestupky spáchanými v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích. Údaje o počtech přestupků a trestných činů, kterých se dopustili řidiči, předkládá statistika MDČR vycházející z evidence vedené v centrálním registru řidičů. Je však třeba dodat, že se nejedná o kompletní evidenci veškerých protiprávních jednání v silničním provozu, např. některá protiprávní jednání řidičů nepodléhající bodovému hodnocení evidována nejsou.

Tab. 1. Počet evidovaných přestupků a trestných činů spáchaných řidiči (zdroj: vlastní zpracování dle MDČR, © 2018)

Rok	Počet přestupků	Počet trestných činů	Celkem	Počet jednání za den
2013	515372	28096	543468	1489
2014	472828	25866	498694	1366
2015	432893	13705	446598	1224
2016	409088	12544	421632	1152
2017	368743	11274	380017	1041

Přestupky v silniční dopravě evidované v registru řidičů představují jednu z mála dlouhodobě vedených evidencí přestupků. Centrální evidenci přestupků také z jiných oblastí zavedl s účinností od 1. 10. 2016 zákon č. 204/2015 Sb., kterým se změnil PŘZ. Do celostátní evidence přestupků, kterou vede Rejstřík trestů, se tak začaly zapisovat přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, na úseku zemědělství a myslivosti, na úseku obrany České republiky, přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, přestupky podle zákonů o hornické činnosti,

myslivosti, rybářství a o zbraních. Nově se staly předmětem evidence osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, které se dopustily některého z těchto vyjmenovaných přestupků.

Porovnání objemu dopravních přestupků s přestupky na úseku majetku, veřejného pořádku a na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániemi předkládá statistika Policie ČR, která zahrnuje přestupky projednané policisty v blokovém řízení i podezření oznámená příslušným správním orgánům.

Tab. 2. Přestupky evidované službou pořádkové a dopravní policie (zdroj: vlastní zpracování dle Policie ČR, © 2018)

Přestupky	2014	2015
Na úseku silničního provozu	1062530	1033111
Na úseku majetku	159522	133125
Na úseku veřejného pořádku	114097	113395
Na úseku alkoholu a toxikománie	24052	25737

Při rozhodování o dopravních přestupcích se správní orgány a následně i soudy ve správním soudnictví nejednou musejí vypořádávat se zneužíváním práva. Praktická část je tedy zaměřena na problematiku zneužívání práva v souvislosti s projednáváním dopravních přestupků.

V přestupkovém řízení se správní orgány velmi často opírají o rozhodovací činnost NSS. Při výběru rozsudků NSS pro analytickou část jsem vycházela z vlastní praxe při projednávání přestupků v dopravě. Mým záměrem bylo na konkrétních případech projednávaných NSS charakterizovat danou problematiku, zaměřit se na postupy správních orgánů a vyzdvihnout takové závěry rozhodovací činnosti soudů, které by mohly být pro správní orgány určitým návodem. Zvolila jsem rozsudky vymezující pojem zneužití práva, rozsudky zabývající se typickými obstrukcemi obviněných řidičů či jejich zmocněnců a taktéž rozsudky nabízející srovnání, co je a co není z pohledu NSS považováno za zneužití práva.

6.1 Podání e-mailem bez použití elektronického podpisu

Zneužití práva vymezené NSS v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48 (prezentováno v kapitole 5.2), bývá mnohdy obsahem právních vět dalších rozsudků NSS. Je tomu tak v rozsudcích NSS ze dne 18. 3. 2015, čj. 1 As 16/2015-30, ze dne 29. 7. 2015, čj. 9 As 34/2015-25 a ze dne 11. 5. 2015, čj. 2 As 47/2015-30. Rozsudky v zásadě řeší shodnou situaci, shodným způsobem, což bude demonstrováno na rozsudku posledně uvedeném.

Rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje v Ostravě ze dne 31. 1. 2014, čj. MSK 168153/2013, bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně Městského úřadu Rýmařov, ze dne 4. 10. 2013, čj. MURY 29531/2013, jímž byl Z. L. (dále jen „žalobce“), zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 ZPPK. Proti rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce žalobu, o níž rozhodl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 23. 1. 2015, čj. 18 A 8/2014-27 tak, že rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Následně proti rozsudku krajského soudu podal krajský úřad kasační stížnost.

Jádrem sporu bylo, zda odvolání žalobce proti rozhodnutí městského úřadu bylo podáno včas, nebo zda došlo ke zneužití práva. Jednalo se o situaci, kdy zmocněnec žalobce poslední den patnáctidenní lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doručil tomuto správnímu orgánu prostřednictvím e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu odvolání. Následně, den po uplynutí lhůty pro doplnění odvolání podaného prostřednictvím datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu (dle § 37 odst. 4 správního řádu), obdržel správní orgán prvního stupně další e-mail zmocněnce, tentokrát již opatřený uznávaným elektronickým podpisem. V něm zmocněnec potvrdil podání odvolání a omluvil se, že tak činí o den později, neboť mu nefungoval elektronický podpis, tak požádal kolegu, aby donesl dopis na poštu, ale ten to zřejmě nestihl před svým odletem na dovolenou. O dalších 18 dní později pak správní orgán prvního stupně obdržel listovní zásilku podanou k poštovní přepravě v Libanonu, a to poslední možný den pro potvrzení e-mailového odvolání. V zásilce zmocněnec označil žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uvedl, že ve výše uvedené věci podává odvolání proti rozhodnutí. Krajský úřad ve svém rozhodnutí posoudil toto formálně včasné zaslání potvrzení odvolání z Libanonu jako zneužití práva,

resp. obcházení zákona, které nepožívá právní ochrany, takže zákonná lhůta pro podání odvolání marně uplynula a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabylo právní moci.

Rozdílného názoru byl však krajský soud, dle kterého bylo odvolání podáno včas, nesohlasil s krajským úřadem, že šlo o zneužití práva a předem promyšlený postup, neboť stejný postup zmocněnce žalobce v jiných řízeních nepovažuje za rozhodný pro posouzení výkonu práv v dané věci. Doplnil, že správní řád nevylučuje podání zásilky k poštovní přepravě v Libanonu, navíc z hlediska běhu zákonných lhůt nehrozilo nebezpečí zániku odpovědnosti za přestupek.

Nesouhlas se závěry krajského soudu vyjádřil krajský úřad podáním kasační stížnosti. Dle krajského úřadu krajský soud nedostatečně odůvodnil otázku zneužití práva, nesprávně posoudil, zda odvolání bylo podáno včas, resp. zda se jedná o zneužití práva a uvedl argumenty, které ho vedly k závěru o tom, že podání potvrzení odvolání v Libanonu představovalo cílenou procesní obstrukci. Argumenty jsou následující: *Zmocněnec žalobce se v době podání odvolání nacházel v České republice, komunikoval se správními orgány, disponoval uznávaným elektronickým podpisem a zcela shodný postup využil i v dalších správních řízeních. Nešlo tedy o běžnou životní situaci, ale o účelové jednání se záměrem ztížit postup správních orgánů. Není přitom podstatné, že jsou tyto obstrukce páčány v době, kdy nehrozí zánik odpovědnosti za přestupek. Dovedeno ad absurdum, právní názor krajského soudu by znamenal, že stejný postup účastníka na počátku řízení o přestupku nebude zneužitím práva, avšak v době blízké zániku odpovědnosti za přestupek stejné jednání již zneužitím práva bude. Sporný úkon žalobce pak nelze posuzovat izolovaně, a to jednak vzhledem k délce lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, jež činí pouze jeden rok, jednak vzhledem k tomu, že šlo o pouhé potvrzení blanketního odvolání, po němž musí následovat další úkony (výzva správního orgánu k doplnění důvodů odvolání apod.).*

NSS dal za pravdu krajskému úřadu. Pro své odůvodnění užil již zmíněného rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, a dalšího svého hojně citovaného rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. As 27/2011-81, v němž řešil otázku volby zmocněnce ze zahraničí. NSS konstatoval, že aby bylo možno rozhodnout o zneužití práva, což ve svém důsledku znamená neposkytnutí právnímu jednání účastníka ochranu, musí být jednání směřující ke zneužití práva dostatečně prokázáno, vždy je nutno vycházet z individuálních vlastností konkrétního případu. V usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010,

čj. 1 As 70/2008-74, z něhož NSS taktéž vycházel i v nyní posuzovaném případě, NSS dospěl k závěru: *Zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. [...] Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává.*

S rozhodnutím krajského soudu se NSS ztotožnil v bodě, že podání listovní zásilky na poště v zahraničí samo o sobě nepředstavuje zneužití práva. Za nesprávný pak označil závěr, že v posuzované věci nebylo namístě zohlednit postup zmocněnce žalobce i v jiných řízeních. Právě naopak, širší kontext jednání zmocněnce může prokázat případné obstrukční či zneužívající jednání, může odlišit náhodné podání zásilky v zahraničí od záměrné procesní strategie, zároveň je nezbytné pro posouzení věrohodnosti činěných tvrzení. NSS tak vycházel ze skutečnosti, že podání potvrzení odvolání na poště v Libanonu učinil zmocněnec žalobce prostřednictvím třetí osoby ve více případech, kdy NSS jsou známy minimálně dva další téměř totožné případy. Vždy se jednalo o přestupkové řízení, odvolání proti rozhodnutí byla podána poslední den patnáctidenní lhůty prostým e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu, po uplynutí pětidenní lhůty byla podání potvrzena e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem, následně doplněna písemným originálem podaným na poště v Libanonu tak, aby byla splněna zákonná pětidenní lhůta. NSS tímto shledal několik okolností nasvědčujících účelovému a úmyslně obstrukčnímu jednání. Dále NSS vyhodnotil jednotlivé tvrzené důvody pro odeslání zásilky z Libanonu a našel mezi nimi vzájemné rozpory, které podrobně konkretizoval.

NSS v analyzovaném rozsudku nejprve shrnul všeobecná kritéria pro posouzení zneužití práva, poté zcela konkrétně pro daný případ odůvodnil, proč postup žalobce nesměřoval k realizaci jeho práva na spravedlivý proces, nýbrž k úmyslným průtahům řízení. Uvedl, že krajskému úřadu se dostatečně podařilo prokázat, že jednání zmocněnce žalobce směřuje ke zneužití práva. Podotkl, že *správní orgány zde navíc nedisponovaly žádnými procesními prostředky, kterými by mohly na obstrukční jednání zmocněnce žalobce*

účinně reagovat. Postupu zmocněnce žalobce proto mohly čelit jedině tak, že mu nepřiznaly právní účinky a považovaly jej za zneužití práva. Na základě výše popsanych skutkových okolností lze tedy uzavřít, že postup zmocněnce žalobce ve správním řízení představoval výjimečnou situaci, na kterou je nutno nahlížet jako na zneužití práva, a stěžovatel proto postupoval správně, pokud takovému postupu nepřiznal právní účinky a k potvrzení odvolání zaslánému z Libanonu nepřihlížel.

6.2 Zneužití práva na zastoupení

Zneužití práva na zastoupení bývá obvykle spojováno se zastoupením účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí. Ústředním rozsudkem, který se k dané problematice váže, je již zmíněný rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. As 27/2011-81, který je opatřen právní větou: *Zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Pouze ve výjimečných případech, zjistí-li správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.*

Rozhodnutím Magistrátu města Liberce, odboru dopravy, ze dne 30. 3. 2010, čj. MML040866/10/531/OD/Br, byl žalobce Kryštof H. (dále jen „žalobce“) uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 PŘZ. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, k němuž přiložil plnou moc pro zmocněnce: Ahmed El-K., Shuwaikh, Industrial Area 70654 - State of Kuwait. O odvolání rozhodl nadřízený správní orgán Krajský úřad Libereckého kraje v Liberci rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010, čj. OD 443/10-3/67.1/10095/St, tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. S tímto se žalobce nesmířil a proti rozhodnutí krajského úřadu podal žalobu, která byla rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 1. 11. 2010, čj. 63 A 14/2010-30, zamítnuta. Následovala kasační stížnost podaná žalobcem, NSS rozsudkem ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, kasační stížnost zamítl.

Mezi všemi zúčastněnými panovala shoda v tom, že účastník řízení je dle správního řádu oprávněn zvolit si zmocněnce a při své volbě není omezen ani státní příslušností zmocněnce ani jeho národností. Krajský úřad se ve svém rozhodnutí v reakci na zvoleného zmocněnce A. El-K. zabýval obecně smyslem zastoupení účastníka zmocněncem, s tím, že *smyslem zastoupení není zmaření jednání*, vyzdvihl zásady správního řízení,

kdy řízení musí být vedeno v souladu s veřejným zájmem a bez zbytečných průtahů. O nepřihlížení k přiložené plné moci krajský úřad zmocněnce vyrozuměl přímo ve svém rozhodnutí. Žalobce rozhodování krajského úřadu především vytýkal, že bylo zásadním způsobem porušeno jeho právo na spravedlivý proces, kdy přesto, že doložil plnou moc, nebylo na to reagováno a rozhodnutí bylo doručeno pouze účastníkovi, přičemž svůj postoj krajský úřad dostatečně neodůvodnil.

Pro krajský soud byla stěžejní otázka, zda s ohledem na specifické okolnosti bylo zákonným postupem, když krajský úřad nekomunikoval se zmocněncem, ale pouze s účastníkem řízení, a pokud takovýto postup nebude shledán zákonným, zda uvedené mohlo mít reálný vliv na rozhodnutí o meritu věci. Předestřel, že vedle zákonných zájmů účastníka řízení (zde konkrétně zájmu na zastoupení) je také veřejný zájem na tom, aby řízení o přestupcích probíhalo bez neodůvodněných průtahů a aby viník byl zákonným způsobem postižen. Dále vyjmenoval důvody, pro něž by zmocněnec z Kuvajtu představoval průtahy v řízení a zdůraznil, že otázka kvality zastoupení je věcí pouze účastníka řízení, institut zastoupení však nesmí být *zneužíván k paralyzování řízení, popř. až k úplnému znemožnění řádného rozhodnutí ve věci*. Jiný názor než krajský úřad zastal krajský soud o okamžiku, kdy má být účastník upozorněn na neakceptaci zastoupení. Dle krajského soudu tuto povinnost nelze splnit až v rozhodnutí, jak to učinil krajský úřad, nicméně uvedená vada jakkoli nemohla reálně ovlivnit výsledek řízení.

V kasační stížnosti žalobce namítal jako nesprávné posouzení krajského soudu, že neakceptování zástupce z Kuvajtu správním orgánem nebylo v rozporu se zákonem. Vyzdvihl významnost institutu zastoupení, který je *jedním ze základních lidských práv a svobod, která jsou nezadatelná a nezczitelná, proto výkon těchto práv musí být zaručen vždy a za všech okolností*.

NSS nejprve obecně vymezil podstatu práva na zastoupení a pomoc, dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, v němž byl rozveden koncept zneužití práva a prohlásil: *Správní orgány tedy zásadně 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 v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení,*

dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.). Pokračoval, že volba zástupce ze vzdálené země, jež je/bude komplikací v komunikaci mezi zástupcem a správním orgánem, sice vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení a může tak být významným argumentem svědčícím o zneužití práva, ale bez dalšího nelze učinit jednoznačný závěr o zneužití práva. Pokud správní orgán k takovému závěru dojde, je jeho povinností své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Při hodnocení zcela konkrétních okolností daného případu NSS vycházel ze skutečností, že žalobce sám podal včasné a formálně bezvadné odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k němu přiložil plnou moc pro zastupování, v průběhu řízení zmocněnec nečinil žádné úkony vůči správnímu orgánu, krajský úřad vydal rozhodnutí obsahující vyznění o neakceptaci zmocněnce, žalobce podal včasnou správní žalobu, v řízení o žalobě a ani následně v řízení o kasační stížnosti nekonkretizoval způsob, jakým měl být krácen na svých procesních právech nepřipuštěním jeho zástupce. Z uvedeného plyne, že žalobce mohl být na svých procesních právech de facto zkrácen pouze tím, že krajský úřad nedoručoval zmocněnci, ale přímo jemu. Pokud se však s obsahem rozhodnutí krajského úřadu řádně seznámil a následně podal včasnou správní žalobu, nelze hovořit o zkrácení jeho procesních práv. Ačkoliv tedy krajský úřad pochybil, když nedostatečně odůvodnil zneužití práva na zastoupení, nemělo toto pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci.

Právní větu o zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí uvedenou v rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. As 27/2011-81, můžeme nalézt také v rozsudku NSS ze dne 17. 7. 2014, čj. 4 As 85/2014-40. Jde však o zcela odlišný případ, na který závěry z předchozího rozsudku již vztáhnout nelze, neboť správní orgány nikdy nerozhodly, že by s ohledem na zjevné zneužití práva považovaly volbu zmocněnce za neúčinnou. Právě naopak, zmocnění akceptovaly a se zmocněncem účastníka jednaly. Z rozsudku NSS ze dne 17. 7. 2014, čj. 4 As 85/2014-40, bude vybrána pouze část vztahující se bezprostředně k otázce volby zmocněnce ze zahraničí, jako vhodný příklad pro ilustraci, že ne vždy na volbu zmocněnce ze zahraničí správní orgány a priori pohlížejí jako na zneužití práva.

V provozu na pozemních komunikacích pan J. K. řídil motorové vozidlo, ačkoliv nebyl držitelem příslušné skupiny řidičského oprávnění, neboť řidičské oprávnění pozbyl v důsledku dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů. Za přestupek spočívající v jízdě bez řidičského oprávnění mu byly Městským úřadem Kroměříž, rozhodnutím ze

dne 27. 2. 2013, čj. MeUKM/05654/212361-173/17, uloženy patřičné sankce. J. K. v následných řízeních nezpochybňuje to, že řídil motorové vozidlo, ale zpochybňuje rozhodnutí (resp. jeho doručení), kterým byly před cca 2 roky zamítnuty jeho námitky proti záznamům bodů, což mělo za následek blokaci jeho řidičského oprávnění. Jinak řečeno, zpochybňuje pozbytí řidičského oprávnění.

Jádrem sporu v řízeních o nyní spáchaném přestupku se tak stala otázka, kdy, jak a zdali vůbec nabylo právní moci rozhodnutí o námitkách, které bylo doručeno panu J. K. a u kterého nyní vyjádřil pochybnost ohledně jeho doručení svému zmocněnci. V řízení o námitkách si totiž pan J. K. před vydáním rozhodnutí zvolil zmocněnce: A. E.-K., bytem S. C. C., O. C. D. S., S. I. A. St# 14 Parcel No. X Block A, P.O. BOX X, X State of Kuwait. Rozhodnutí o námitkách správní orgán doručoval panu J. K., kterému bylo rozhodnutí řádně doručeno fikcí, a zároveň rozhodnutí doručoval zmocněnci, kdy navrácená dodejka *obsahovala dva otisky razítek ze dne 4. května a 13. května 2010 a podpis potvrzující převzetí zásilky. Právní moc rozhodnutí vyznačil Městský úřad Kroměříž ke dni 20. 5. 2010.*

Odvolací správní orgán Krajský úřad Zlínského kraje ve Zlíně rozhodnutím ze dne 8. 4. 2013, čj. KUZL-17392/2013, odvolání pana J. K. zamítl a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž, a to rozhodnutí ze dne 27. 2. 2013, čj. MeUKM/05654/212361-173/17. Následovala správní žaloba, o které rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 3. 2014, čj. 22 A 48/2013-57. Dle krajského soudu není možné z dodejky prokázat doručení zmocněnci, tedy mu nebylo rozhodnutí řádně doručeno, ale právní moc odvodil od doručení rozhodnutí přímo panu J. K. a rozhodnutí o námitkách prohlásil za pravomocné. V kasační stížnosti reagoval pan J. K. na rozsudek krajského soudu odlišným názorem: *pokud nebylo prvostupňové rozhodnutí o námitkách v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu řádně doručeno zástupci ale pouze zastoupenému, pak do dnešního dne nezapočala běžet patnáctidenní lhůta pro podání odvolání proti tomuto rozhodnutí prvního stupně.* NSS k doručení zaujal stanovisko, že rozhodnutí zmocněnci doručeno bylo. Ke vztahu účastník řízení a jeho zmocněnec NSS shrnul: *účastník správního řízení, který je svéprávný, má jistou odpovědnost za volbu svého zmocněnce. Pokud si pro zastupování vybere osobu, která k tomu není zcela vhodná a nečiní ve prospěch účastníka všechny potřebné úkony, jde to k tíži takto zastoupeného účastníka.* V dané věci volba nepřiliš vhodné osoby pro zastoupení pro pana

J. K. vedla k nepodání odvolání proti rozhodnutí o námitkách, toto rozhodnutí nabylo právní moci a pan J. K. v důsledku toho pozbyl řidičského oprávnění.

6.3 Zneužití doručování na elektronickou adresu

Obsahem rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 240/2014-48, je zneužívání a maření § 19 odst. 3 správního řádu (pozn. ve znění účinném v době rozhodování NSS, od 1. 7. 2017 shodně upraveno v § 19 odst. 4 správního řádu) o doručování, který stanoví: *Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení* (Česko, 2004). Zásilky správního orgánu byly určeny do vlastních rukou adresáta, tedy k uvedenému je třeba doplnit: *V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem* (pozn. od 1. 7. 2017 ve znění *datovou zprávou podepsanou adresátem*). *Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal* (Česko, 2004).

Ke zneužívání práva prostřednictvím volby doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu dochází ze strany účastníků (resp. jejich zmocněnců) poměrně často. V rozsudku ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 240/2014-48, NSS rozhodl v právní věci žalobce: P. K. (dále jen „žalobce“), zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, proti žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje v Plzni, proti jeho rozhodnutí ze dne 6. 1. 2014, čj. DSH/19381/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2014, čj. 17 A 13/2014-37, tak, že se kasační stížnost zamítá.

Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 6. 1. 2014, čj. DSH/19381/13, bylo pro nepřipustnost zamítnuto odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu Magistrátu města Plzně, ze dne 11. 11. 2013, čj. MMP/224042/13, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků dle ust. § 125c odst. 1 písm. k) a písm.) f bod 4 ZPPK. Dle krajského úřadu bylo odvolání podáno prostřednictvím neoprávněné osoby – zmocněncem, kterého krajský úřad pro další zastupování odmítl, o čemž byl žalobce řádně vyrozuměn. Důležité jsou prokázané důvody, pro něž krajský úřad odmítl zmocněnce nadále

akceptovat: zmocněnec k omluvě z ústního jednání magistrátu předložil falešné lékařské potvrzení, při přebírání písemností doručovaných správním orgánem přímo na magistrátu tyto písemnosti podepisoval jménem referentky či své podpisy měnil s tvrzením, že *trpí poruchou, pro níž se podepisuje pokaždé odlišně*, žádal o doručování na e-mailovou adresu, písemnosti však následně nepotvrzoval elektronickým podpisem, proto magistrát následně doručoval na adresu jeho trvalého pobytu (adresa ohlašovny, kde si zmocněnec zásilku nevyzvedl) a na doručovací adresu dle evidence obyvatel do Španělska-Tenerife, odkud se zásilka vrátila, tudíž veškerá doručování mařil.

Krajský soud s neakceptací zmocněnce krajským úřadem vyslovil souhlas, neboť se krajskému úřadu podařilo nepochybně prokázat, že úkony zmocněnce sledují cíl protahovat řízení. Dle krajského soudu správní orgány žalobce dostatečně informovaly, že zástupce nebudou akceptovat, že nadále nebudou považovat žalobce za zastoupeného a budou mu doručovat jako nezastoupenému účastníkovi.

V kasační stížnosti žalobce odmítnutí zástupce napadá a popírá, že zástupci nebylo možno doručovat. NSS zdůraznil, že *porušování účelu a smyslu institutu zastoupení ze strany zmocněnce P. K. bylo vyvozeno z více prokázaných skutečností*, a ne pouze z důvodu nemožnosti doručování zmocněnci. NSS podrobně rozebral způsoby a výsledky doručování správními orgány, načež konstatoval, že *správní orgány poskytly stěžovateli mnohem větší procesní ochranu, než bylo s ohledem na efektivitu správního řízení vhodné*. Dále se NSS zabýval i ostatními důvody, pro které nebylo zastoupení akceptováno, vyslovil s nimi souhlas, dokonce snahu zmocněnce o zpochybnění ústního jednání předložením falešného lékařského potvrzení a podepsání přebírané zásilky nikoliv svým podpisem (jménem) označil za jednání, jež *jsou ve zjevném rozporu se smyslem a účelem institutu zastoupení; již tato jednání by bohatě postačovala k závěru o zneužití institutu zastoupení*. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu NSS zdůraznil také právo státu na spravedlivý proces. Právní předpisy stanoví časové limity směřující vůči státu (typicky prekluzivní lhůta pro pravomocné projednání přestupku), který prostřednictvím správních orgánů musí být připraven vykonat spravedlnost, přičemž stanovené limity nelze překročit. *Tyto objektivní lhůty - ač směřují především vůči státu jako ochrana obviněného - váží nejen stát samotný, ale vztahují se svým způsobem i na postavení obviněného v řízení, a to v tom smyslu, že nepokrývají takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv*. NSS v souladu se závěrem krajského soudu i krajského úřa-

du uzavřel, že snaha zmocněnce činit uvedenými jednáními vědomě ve správním řízení průtahy a řízení mařit byla dostatečně prokázána.

Postup doručování na elektronickou adresu je přehledným způsobem vysvětlen v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, čj. 10 As 5/2016-36, kdy NSS rozhodoval o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 3/2015-23, kterou podal Krajský úřad Zlínského kraje. Uvedeným rozsudkem krajského soudu bylo zrušeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 26. 1. 2015, čj. KUZL-6092/2015, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště, jímž byl žalobce M. Š., zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, shledán vinným ze spáchání přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 ZPPK.

NSS zde posuzoval otázku, zda bylo rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště zmocněnci žalobce řádně doručeno fikcí, nebo zda správní orgán pochybil, pokud se předtím nepokoušel rozhodnutí doručit na elektronickou adresu zmocněnce, k čemuž ho v průběhu řízení zmocněnec vyzval, a to v odporu proti příkazu, který předcházal doručení napadeného rozhodnutí.

V žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu žalobce zpochybnil doručení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, což zdůvodnil tím, že pokud správní orgán nevypravil své rozhodnutí na zvolenou elektronickou adresu zmocněnce určenou jím k doručování, nemohlo doručení na adresu pobytu zmocněnce vyvolat ani účinky doručení fikcí. Krajský soud žalobci vyhověl, když dle tohoto soudu *nepostačuje pouze jeden neúspěšný pokus o doručení na elektronickou adresu, aby správní orgán již nadále ve správním řízení nemusel na tuto adresu doručovat*. Krajský soud dále argumentoval, že písemnost může být doručena na jinou adresu tehdy, pokud nedojde potvrzení přijetí písemnosti od účastníka nejpozději následující pracovní den poté, co mu byla tato písemnost zaslána na jím uvedenou elektronickou adresu. Pokud správní orgán již dále nehodlá akceptovat navrženou elektronickou adresu, musí účastníka či jeho zástupce o tomto záměru informovat. Pochybení při doručování správního orgánu dle krajského soudu spočívalo v tom, že nejprve měl rozhodnutí zaslat na sdělenou elektronickou adresu pro doručování a teprve poté, co by přijetí písemnosti nebylo řádně potvrzeno, příp. pokud by se vrátila jako nedoručitelná, mohl správní orgán přistoupit k doručování poštou.

Za pozornost stojí argumenty krajského úřadu uváděné v kasační stížnosti. Krajský úřad doručování na elektronickou adresu nepovažuje za plnohodnotný způsob doručování,

ale pouze jako způsob podpůrný, závislý na součinnosti adresáta. Nedostatek součinnosti pak vyvolává potřebu písemnost doručit do vlastních rukou jiným zákonným způsobem. Není proto vadou doručování, pokud z relevantních důvodů není respektováno přání adresáta doručovat na elektronickou adresu. Krajský úřad nezpochybňuje právo žalobce dozvědět se o neakceptaci adresy pro elektronické doručování, krajský soud však pochybil, pokud se nezabýval konkrétními podmínkami pro sdělení neakceptace a dále nedostatečně zhodnotil vliv obstrukčních úmyslů žalobce. Krajský úřad argumentoval, že pokud zmocněnec (obdobně jako v mnoha jiných případech) využívá elektronické doručování k obstrukčnímu jednání a písemnosti jakýmkoli způsobem nepotvrzuje či nepřebírá, tak *se zaslání informace o nedoručování stává zcela nesmyslným legalistickým rituálem naprosto postrádajícím právní podklad a praktický dopad. Stejně tak je zcela nesmyslné pokoušet se každou jednotlivou zásilku nejprve doručovat na tuto adresu, a teprve poté, co její přijetí není potvrzeno, zvolit jiný zákonný způsob doručování.* Krajskému úřadu bylo známo, že správní orgán prvního stupně dal zmocněnci žalobce ve vztahu ke všem řízením u něj vedeným na vědomí, že již nadále nebude akceptovat jeho žádosti o doručování na jím zvolenou elektronickou adresu X, stejně jako mu dal na vědomí odůvodnění svého rozhodnutí.

NSS ve vztahu k doručování na elektronickou adresu rozlišil dvě situace. První nastává, pokud účastník o tento způsob doručování požádá a správní orgán dospěje k závěru, že takovéto doručování k urychlení řízení nepřispěje, pak je oprávněn účastníkovi tímto způsobem nedoručovat (tj. od začátku řízení či od okamžiku podání žádosti), ale je jeho povinností účastníka o tom vyrozumět, včetně důvodů, které ho k tomu vedly. Odlišnou situací však je, pokud bude správní orgán na zvolenou elektronickou adresu účastníkovi doručovat. Není-li písemnost doručovaná do vlastních rukou nejpozději následující pracovní den adresátem potvrzena, správní orgán písemnost doručí, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu vůbec nepožádal. Nadále již není správní orgán povinen opětovně se pokoušet o doručení dalších písemností na elektronickou adresu.

Dle NSS krajský soud pochybil nesprávnou interpretací zákona, což úzce souvisí s jeho nesprávným výkladem dosavadní judikatury NSS. Krajský soud tak nerespektoval nejen judikaturu, ale především text a logiku správního řádu. NSS se ztotožnil se závěry krajského úřadu a napadený rozsudek krajského soudu zrušil. V závěru svého rozsudku NSS připomněl, že *aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přichází v úvahu jen tehdy, pokud není možno věc vyřešit aplikací některého konkrétního zákonného*

ustanovení. Vztaženo na nyní projednávaný případ: správní orgán I. stupně postupoval při doručování svého rozhodnutí v souladu se správním řádem. Proto jakékoliv úvahy o obstrukčním a zneužívajícím jednání zmocněnce žalobce jsou pro nynější kauzu nadbytečné.

Stejný scénář jako v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, čj. 10 As 5/2016-36, se odehrává také v rozsudku NSS ze dne 8. 3. 2017, čj. 10 As 4/2016-32. Stručně shrnuto: Městský úřad Uherské Hradiště vydal příkaz o uložení pokuty za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 ZPPK, obviněný z přestupku si zvolil zástupcem obecného zmocněnce P. K., ten proti příkazu podal včasný odpor, s nímž spojil žádost o doručování na elektronickou adresu X. Správní orgán však žádost o tento způsob doručování neakceptoval a následné rozhodnutí ve věci zaslal zmocněnci prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu pro doručování evidovanou v informačním systému evidence obyvatel. Zmocněnec podal proti rozhodnutí odvolání, které Krajský úřad Zlínského kraje ve Zlíně rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, čj. KUZL-11640/2015, jako opožděné zamítl. Zmocněnec proti rozhodnutí krajského úřadu podal žalobu, opět zpochybňoval doručení, když správní orgán prvního stupně rozhodnutí nezaslal nejprve na e-mail X. O žalobě rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 6/2015-23, tak, že žalobci vyhověl a rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť ze spisových podkladů nelze dovodit, že žádost zmocněnce o doručování písemností na elektronickou adresu byla pouhou obstrukcí, tudíž se měl správní orgán pokusit nejprve o doručení na zvolenou elektronickou adresu. Pokud tak správní orgán I. stupně neučinil, pochybil, stejně jako pochybil tím, že ani zmocněnci nesdělil, že jeho žádost neakceptoval. Následovala kasační stížnost, kde krajský úřad uvedl obdobné argumenty jako v předchozím uvedeném případě. Kromě již řečeného v předchozím případě se NSS v odůvodnění svého rozsudku tentokrát důkladně zabýval osobou konkrétního zmocněnce a odkazoval na bohatou judikaturu vážící se ke zmocněncově procesní taktice. Je až s podivem, v kolika rozsudcích se již NSS vyjadřoval k procesním strategiím zmocněnce P. K. a jeho žádosti o zaslání na elektronickou adresu X. Nelze se tak divit nekompromisním závěrům NSS: *Zásada součinnosti platí jak pro správní orgány, tak i pro účastníky řízení, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejvyšší spolupráci může naplnit zákonem předvídaný smysl a účel. Obsahem této zásady nejsou tudíž pouze jednostranné povinnosti na straně správních orgánů; její náplní je vzájemná spolupráce účastníků na straně jedné a správních orgánů na straně druhé.*

Je nutné zohlednit též povahu úkonu a osobní poměry dotčených osob – shora nastíněné procesní strategie a obstrukce zmocněnce P. K. v jiných řízeních mají proto nemalý vliv na obsah této zásady a z toho vyplývající povinnosti správních orgánů. (...) Pokud si účastník řízení zvolí za svého zmocněnce osobu v úředních kruzích známou pro využívání výše popsaných praktik, které se opakují v celé řadě případů, pak nezbývá než konstatovat, že taková volba jde k tíži účastníka řízení. Případné poškození jeho „oprávněných“ zájmů v důsledku obstrukční strategie, postupů a případně i (cílené) pasivity zmocněnce, byť v souvislosti s jinými řízeními (které je však nutné zohlednit), nelze přičítat k tíži správnímu orgánu I. stupně, ani stěžovateli. NSS také uvedl, že nelze po správních orgánech vždy a za všech okolností požadovat, aby v každém řízení zmocněnce vyrozumívaly o neakceptaci žádosti o doručování na elektronickou adresu X. Jako dílčí nedostatek, který však nemá vliv na doručení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, NSS spatřuje ve skutečnosti, že v aktuální spisové dokumentaci není založeno předchozí sdělení správního orgánu o tom, že žádost o doručování na tuto elektronickou adresu napříště neakceptuje, včetně odůvodnění.

6.4 Osoba zmocněnce a plná moc

Je právem účastníka zvolit si zmocněnce. Jednou z dalších taktik spojených se jménem zástupce Mgr. Jaroslava Topola je zastupování nezletilou osobou. Shodně se správními orgány a Krajským soudem v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích NSS v rozsudku ze dne 21. 2. 2017, čj. 8 As 174/2016-36, a v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, čj. 1 As 33/2016-36, konstatoval, že je nepřípustné, aby účastníka správního řízení zastupovala nezletilá osoba, zmocněnec musí být plně svéprávný a na neplatně udělené zmocnění je třeba nahlížet jako na takové, které nevzniklo.

Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, nebo plnou mocí udělenou ústně do protokolu. Plná moc je nezbytná k prokázání existence zmocnění. Formální nedostatky plné moci, způsoby jejího doručování správnímu orgánu, předkládání kopie odlišné od originálu a podobné obstrukce ze strany účastníků, či spíše jejich zmocněnců, mají sloužit ke zpochybnění zastupování za účelem prodlužování správního řízení.

V rozsudku ze dne 25. 2. 2016, čj. 9 As 220/2015-47, se NSS mj. zabýval namítaným vadným doručováním, jehož příčinou mělo být dle žalobce M. C., zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, doručování nesprávnému zmocněnci. NSS zde podrobně vysvětlil udělení plné moci i udělení substituční plné moci a jejich účinků. NSS uvedl,

že Plná moc je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní. NSS dále dovodil, že zástupcem účastníka je pouze jím zmocněná osoba, která sice může udělit substituční plnou moc jiné osobě, ale pouze se souhlasem zmocnitele. Možnost udělení substituční plné moci přitom musí být uvedeno v původní plné moci vystavené účastníkem řízení. NSS rozhodl, že *Substitut se nestává zástupcem účastníka, ale zástupcem zmocněnce*. Doručení substitutovi tedy nevyvolá právní účinky spojené s doručováním přímo účastníkům, nebo jejich zástupům. NSS tak potvrdil správnost doručování správními orgány.

Koho vyzvat k odstranění nedostatku plné moci spočívající v absenci podpisu zmocnitele? Odpověď předkládá NSS v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, čj. 4 As 264/2015-24. Prvostupňový správní orgán Městský úřad Zábřeh zaslal výzvu k odstranění vad plné moci přímo účastníkovi řízení, a to především z důvodu, že v jednání účastníkovy zmocněnce spatřuje promyšlené obstrukční jednání, sledující mimoprocesní cíle směřující k zániku odpovědnosti za přestupek. Svě tvrzení si správní orgán odůvodnil a dále doložil šest plných mocí pro shodnou osobu zmocněnce, přičemž ani jedna plná moc neobsahovala podpis zmocnitele.

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci v rozsudku o žalobě proti nečinnosti Městského úřadu Zábřeh ze dne 9. 11. 2015, č. j. 65 A 46/2015 - 31, s názorem městského úřadu nesouhlasil, když uvedl, že výzva k odstranění vad měla být zaslána zmocněnci, nikoli účastníkovi osobně. Proti rozsudku krajského soudu podal městský úřad kasační stížnost.

Pokud městský úřad zaslal výzvu k odstranění nedostatků plné moci spočívající v absenci podpisu zmocnitele výhradně zmocněnci, dle NSS postupoval v rozporu se zákonem. Plnou moc je správnímu orgánu oprávněn předložit zmocněnec i zmocnitel, případně oba, o čemž ovšem sporu nebylo. V tomto konkrétním případě byla plná moc bez podpisu zmocnitele doložena současně s podáním odporu proti příkazu. Dle NSS vadu bylo možné odstranit pouze řádnou plnou mocí, tedy se jednalo o vadu odstranitelnou, proto bylo třeba aplikovat ustanovení správního řádu o nedostatku podání. Správní orgán je povinen zaslat výzvu k odstranění nedostatků plné moci tvrzenému zmocněnci

účastníka řízení a až v případě, kdy jsou splněny další podmínky, následně také samotnému účastníku řízení, coby tvrzenému zmocniteli, přičemž ve věci konkretizace podmínek NSS odkázal na svůj rozsudek ze dne 29. 9. 2011, čj. 4 As 27/2011-37.

Je-li správnímu orgánu předkládána nepodepsaná plná moc, nemá správní orgán jistotu, zda tvrzený zmocněnec účastníka řízení skutečně zastupuje. NSS odůvodnil závěry, které je možno z absentujícího podpisu zmocnitele na plné moci učinit: *Pokud by však mezi tvrzeným zmocněncem a účastníkem řízení neexistovala smlouva o zastoupení, bylo by jakékoliv podání učiněné tvrzeným zmocněncem prováděno pouze jeho jménem a na jeho účet, to znamená, že by na účastníka řízení ani na prováděné řízení nemohlo mít žádný vliv, neboť tvrzený zmocněnec by v něm sám o sobě neměl žádné procesní postavení. Tvrzený zmocněnec by v takové situaci nebyl schopen předložit správnímu orgánu řádnou plnou moc, protože by ji bez součinnosti účastníka řízení nezískal. V takovém případě by ovšem bylo zřejmé, že vystupování tvrzeného zmocněnce se účastníka řízení netýká, a proto ani nevyžaduje jeho procesní aktivitu. Pokud by po doplnění plné moci správní orgán pochyboval o pravosti podpisu účastníka řízení, jistě by mu nic nebránilo v tom, aby své pochybnosti sdělil přímo tomuto účastníkovi řízení. Toto sdělení by však samo o sobě nemělo žádné procesní důsledky. Na druhou stranu, v případě, kdyby účastník řízení s tvrzeným zmocněncem skutečně uzavřel smlouvu o zastoupení, avšak správní orgán by požadoval doplnění vadné plné moci výlučně od účastníka řízení, nebylo by splněno jeho očekávání, že s ním správní orgán bude komunikovat jen prostřednictvím zmocněnce.*

NSS nesouhlasil s městským úřadem ani v jeho závěrech ohledně zneužívání práva. Městský úřad se dle NSS omezil pouze na konstatování, že tento konkrétní zmocněnec má pro každou procesní situaci připravenou taktiku vedoucí k zániku odpovědnosti za přestupek, že o účelovosti jeho jednání vypovídá způsob jeho vystupování také v jiných řízeních. Dále však již městský úřad nevysvětlil, jakým způsobem by zaslání výzvy k odstranění nedostatků plné moci zmocněnci mohlo vést ke zmaření přestupkového řízení. Městský úřad tak dle NSS jednal v rozporu se zákonem bez přímé souvislosti s naplněním účelu přestupkového řízení.

6.5 Náležitosti podání

Rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2017, čj. 8 As 49/2016-34, je určitou kombinací dosud uvedeného. Zabývá se účinností plné moci, tudíž i oprávněností zmocněnce

k zastupování účastníka ve správním řízení, dále podáním učiněním prostým e-mailem a současně posuzuje, zda došlo ke zneužití práva.

Městský úřad Šumperk rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, čj. MUSP 110843/2014, shledal žalobce M. M. (dále jen „žalobce“), zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) ZPPK. O podaném odvolání rozhodl Krajský úřad Olomouckého kraje v Olomouci rozhodnutím ze dne 23. 3. 2015, čj. KUOK 27783/2015, tak, že odvolání zamítl jako nepřípustné, protože bylo podané Ing. M. J. jako osobou k tomu neoprávněnou.

Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci, krajský soud rozsudkem ze dne 28. 1. 2016, čj. 72 A 8/2015-25, žalobu zamítl. Správní orgán I. stupně informoval zmocněnce žalobce o svém zmocnění elektronickým podáním, ke kterému připojil kopii plné moci, přičemž toto podání zaslal prostým e-mailem, nepodepsaným uznávaným elektronickým podpisem, podání následně nebylo potvrzeno či doplněno zákonem stanoveným způsobem. Krajský soud a poté i NSS shodně vyhodnotily, že se správní orgán účinným způsobem o zmocnění K. S. jednat za žalobce nedozvěděl a k učiněnému podání proto nebyl povinen přihlížet. Pokud správní orgán s K. S. jednal jako se zmocněncem, tak pochybil. Skutečnost, že správní orgán I. stupně s K. S. jednal jako se zmocněncem, nemůže zhojit neúčinnost plné moci, neboť jak konstatoval NSS, *Nedostatek formy, v níž je podání účastníka správního řízení učiněno, lze zhojit pouze způsobem a ve lhůtě, které stanoví správní řád v § 37 odst. 4, nikoliv tím, že správní orgán nesprávně v řízení postupuje tak, jako by podání bylo učiněno zákonem přípustnou formou.*

Dalšího pochybení se pak správní orgány dopustily v okamžiku, kdy žalobce zastoupený Ing. J. jako substitučním zmocněncem e-mailem podal blanketní odvolání, ke kterému připojil substituční plnou moc, udělenou K. S. Ing. J., toto odvolání Ing. J. následně zákonným způsobem potvrdil. Správní orgán I. stupně tohoto substitučního zmocněnce vyzval k doplnění odvolání, na něž zmocněnec nereagoval a krajský úřad bez dalšího vydal napadené rozhodnutí, v němž odvolání vyhodnotil jako nepřípustné, neboť jej podala osoba k tomu neoprávněná. Měl-li krajský úřad důvodné pochybnosti o oprávnění K. S. zmocnit dalšího, substitučního, zmocněnce, bylo jeho povinností vyzvat tohoto dalšího zmocněnce postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění plné moci, z níž by vyplývalo, že K. S. byl řádně zmocněn žalobcem a byl tak oprávněn zmocnit dalšího zástupce. Právě tato původní plná moc nebyla nikdy správnímu orgánu I. stupně

účinným způsobem předložena. Krajský soud a posléze i NSS shledaly pochybení správních orgánů obou stupňů. Přestože si byl krajský soud tohoto pochybení vědom, neshledal vliv uvedené vady na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť dle jeho závěrů jednání zástupců žalobce nepožívá právní ochrany. Krajský soud své závěry o zneužívání práva dokládá výčtem taktik, kterých zástupci používají s cílem komplikovat a protahovat řízení a dosáhnout tak zániku odpovědnosti za přestupek.

Žalobce v kasační stížnosti postupy prohlášené krajským soudem za zneužívání práva označil za standardní a korektní, vyzdvihl, že krajský soud odmítl poskytnout ochranu žalobci jen z důvodu zastupování tímto konkrétním zmocněncem, který dle mínění soudu údajně zneužívá právo v jiných řízeních.

NSS vzal do úvahy, že nejen správním orgánům, ale i krajskému soudu je z jeho dosavadní praxe známo, že stejní zmocněnci jako v nynější věci zastupují obviněné z přestupků i v řadě dalších řízení, přičemž využívají nejrůznější postupy ve snaze dosáhnout prekluze přestupků. Na rozdíl od krajského soudu však v právě projednávané věci pro závěr o obstrukcích těchto zmocněnců nenašel NSS oporu, neboť v průběhu řízení žádné průtahy či komplikace nevyvstaly a krajský soud na zneužití práva tak zřejmě usoudil pouze z možného předpokládaného vývoje správního řízení. NSS doplnil, nepředložil-li zmocněnec plnou moc k zastupování žalobce účinným způsobem, jde to pouze k žalobcově tíži. Jedinou pochybností, která v odvolacím řízení vyvstala, bylo, zda substitučního zástupce k jednání za žalobce zmocnila osoba k tomu oprávněná K. S., k odstranění pochybnosti měl krajský úřad postupovat dle správního řádu výzvou k odstranění nedostatku podání.

Závěr NSS může představovat jedno z vodítek při posuzování otázky zneužití práva. NSS prohlásil, že *Krajský soud tedy pochybil, pokud za nastalé situace neposkytl stěžovateli soudní ochranu, přes jinak správný úsudek o vadách správního řízení majících vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stejně jako správní orgány ani krajský soud nemůže odepřít ochranu právu vyplývajícímu z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jen na základě svých negativních poznatků o postupech zmocněnce účastníka z jiných typově shodných či obdobných řízení, aniž tyto negativní jevy, které obecně mohou opodstatňovat závěr o zneužití práva, našly svůj konkrétní odraz v jím právě posuzované věci.*

6.6 Ústní jednání

V řízení o přestupku bývá zdrojem pro obstrukční jednání obviněných z přestupku nebo jejich zmocněnců také ústní jednání. Obvinění vedeni snahou o průtahy v řízení trvají na své osobní účasti při ústním jednání, přitom se však z jednání omlouvají. Správní orgány posuzují náležitost omluvy, důležitý důvod, nutnost přítomnosti obviněného při ústním jednání aj. K pochopení problematiky je třeba vymezit zákonnou úpravu ústního jednání.

PřZ upravoval ústní jednání v § 74 odst. 1 následovně: *O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu* (Československo, 1990).

Úprava ústního jednání v ZOP je obsažena v § 80. Pro srovnání s předchozí úpravou jsou citovány pouze odst. 1, 2 a 4: *Správní orgán může nařídit ústní jednání. Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému. O právu žádat nařízení ústního jednání musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci. Správní orgán prvního stupně nařídí ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý. K ústnímu jednání správní orgán předvolá účastníky řízení. Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu* (Česko, 2016).

Na přestupku spáchaném dne 16. 2. 2012 bude podrobně ukázáno, jak omluvy z ústního jednání mohou přispět k projednávání věci po dobu více než čtyř roků od spáchání přestupku, a to až do rozhodnutí Ústavního soudu dne 8. 3. 2016.

Rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové ze dne 6. 11. 2012, čj. P/615/2012/OS1/Jad, byl žalobce R. J. (dále jen „žalobce“), zastoupený Mgr. Janem Soukupem, advokátem, uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 ZPPK.

Řízení o přestupku bylo zahájeno podáním ze dne 8. 3. 2012, kterým správní orgán I. stupně žalobce zároveň předvolal k ústnímu jednání na den 11. 4. 2012. Podáním ze

dne 6. 4. 2012 se žalobce z účasti na jednání omluvil z důvodu pracovní neschopnosti, zároveň správnímu orgánu sdělil, že jej bude v přestupkovém řízení zastupovat Mgr. Jan Soukup, advokát. K podání přiložil rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, jakož i příslušnou plnou moc. Zároveň sdělil, že má zájem se osobně zúčastnit projednání přestupku a nesouhlasí s tím, aby bylo jednáno v jeho nepřítomnosti. Podáním ze dne 11. 4. 2012 správní orgán nařídil nové jednání na den 9. 5. 2012, podání doručil zvlášť žalobci a zvlášť jeho zástupci. Ani toto jednání se neuskutečnilo ze stejného důvodu jako jednání předchozí, žalobce nadále projevil zájem osobně se jednání účastnit. Další, v pořadí již třetí jednání, nařídil správní orgán na den 5. 6. 2012, oproti předchozím předvoláním však již toto předvolání nezaslal žalobci, ale pouze jeho zástupci. Ani toto třetí jednání se nekonalo, neboť zástupce žalobce dne 1. 6. 2012 správnímu orgánu sdělil, že jeho klient, žalobce, je v pracovní neschopnosti a nemůže se jednání zúčastnit. Z uvedeného důvodu z účasti na jednání tedy omluvil žalobce, ale také sebe, omluvu opět doložil rozhodnutím o dočasné pracovní neschopnosti žalobce. Správní orgán se u Okresní správy sociálního zabezpečení Hradec Králové dotázal, zda žalobce neporušuje léčebný režim, případně zda se častou nemocností nevyhýbá přestupkovému jednání. Dotazovaný orgán neměl negativních poznatků ohledně nemoci žalobce v uvedených termínech. Správní orgán se telefonicky obrátil na ošetřujícího lékaře, který žalobcovu pracovní neschopnosti dne 5. 6. 2012 potvrdil. Správní orgán však již dne 5. 6. 2012 ústní jednání provedl v nepřítomnosti žalobce a jeho zástupce, neboť písemnou omluvu žalobce Mgr. Jana Soukupa nepovažoval za řádnou, což odůvodnil tím, že osobní účast obviněného (žalobce) nebyla správním orgánem požadována, obviněný nebyl předvolán za účelem výslechu, zástupce Mgr. Soukup svou neúčast při jednání nijak neomluvil a důvody své neúčasti neuvedl. Téhož dne pak správní orgán ve věci rozhodl tak, že shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku, který se mu kladl za vinu.

O odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5. 6. 2012 rozhodl Krajský úřad Královéhradeckého kraje v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 8. 8. 2012 pod zn. 13250/DS/2012/SR, tak, že je zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k novému projednání. Po zrušení svého rozhodnutí správní orgán nařídil další (již v pořadí čtvrté) jednání v dané věci na den 10. 10. 2012. K jednání předvolal pouze zástupce žalobce. Opět následovala včasná omluva (správnímu orgánu doručena dne 9. 10. 2012), žalobce i jeho zástupce se z jednání omluvili z důvodu nemoci žalobce, tvrzený důvod byl dolo-

žen potvrzením o dočasné pracovní neschopnosti žalobce. Opět byl zdůrazněn zájem žalobce osobně se projednání přestupku zúčastnit. Jeho zástupce se omluvil s tím, že by byla jeho účast bez přítomnosti žalobce bezpředmětná. Správní orgán nařízené jednání dne 10. 10. 2012 uskutečnil, bez přítomnosti žalobce a jeho zástupce, neboť omluvu vyhodnotil jako nedůvodnou, protože omluva byla zaslána faxem a její písemné vyhotovení do doby skončení ústního jednání spojeného s dokazováním správní orgán neobdržel. Správní orgán vyhodnotil obsah spisového materiálu jako dostatečně prokazující spáchání přestupku žalobcem. O skončení dokazování proto uvědomil žalobce podáním ze dne 16. 10. 2012, ve věci samé pak rozhodl dne 6. 11. 2012.

Žalobce se proti rozhodnutí magistrátu zase odvolal a nadřízený Krajský úřad Královéhradeckého kraje v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013, čj. 23250/DS/2012-8/SR, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobce se s tímto nespokojil a podal žalobu k příslušnému krajskému soudu, kterým byl Krajský soud v Hradci Králové. Z rozsudku uvedeného soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 51 A 8/2013-46, je patrné, že je správnímu orgánu žalobcem především vytýkáno, že nerespektoval žalobcovu právo osobně se zúčastnit projednání přestupku, nemohl se tak vyjádřit k prováděným důkazům. Správní orgán nerozlišoval mezi pozicí obviněného jako účastníka řízení a jeho zástupce, přičemž pouze obviněný se může vyjádřit k věci i z hlediska jejího skutkového děje. Vyzdvihl, že v omluvách opakovaně zdůrazňoval, že si přeje osobně se ústního jednání zúčastnit za přítomnosti svého zástupce a ke všemu se vyjádřit. Toto jeho právo však správní orgán nerespektoval a k jednání předvolal pouze jeho zástupce. Dle žalobce bylo možno ústní jednání bez jeho účasti konat pouze za podmínky, že by se svého práva na účast vzdal, nebo kdyby se k němu nedostavil bez řádné omluvy nebo jiného závažného důvodu. Z účasti na projednání se omluvil rovněž i právní zástupce žalobce s tím, že by jeho přítomnost bez přítomnosti obviněného neměla smysl. Žalobce poukázal, že správní orgán postupoval stejně nezákonně jako před vydáním prvního zrušeného rozhodnutí. Správní orgán žalobce ani jeho zástupce o neakceptaci omluvy nevyrozuměl, proto žalobce očekával, i s ohledem na právní závěr prvního rozhodnutí krajského úřadu, že se bude konat nové ústní jednání za přítomnosti žalobce i zástupce, což se nestalo a správní orgán tímto porušil zásadu předvídatelnosti. Žalobce dále napadal argument správního orgánu o účelovosti jeho postupu. Takové hodnocení považuje za hrubý a necitlivý přístup ke své osobě, a to vzhledem ke svým vážným zdravotním problémům.

K podané kasační stížnosti se vyjádřil krajský úřad. Odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí. Souhlasí s právem žalobce na projednání věci nejen před správním orgánem i soudem, včetně práva na osobní účast na jednání a práva navrhnout důkazy. Krajský úřad i s přihlédnutím k zásadě předvídatelnosti rozhodnutí posoudil, zdali se jednalo o závažný důvod k omluvě žalobce, resp. jeho zástupce. Uvedl, že důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení. Správní orgán I. stupně vzhledem k předchozímu průběhu řízení zhodnotil důvod nepřítomnosti obviněného, resp. jeho právního zástupce, jako nedůvodný, a tím i omluvu jako nenáležitou. Krajský úřad přístup správního orgánu I. stupně vyhodnotil jako odpovědný a nezaujatý, zároveň posoudil všechny relevantní skutečnosti. Navrhl tak žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Při rozhodování o kasační stížnosti byla pro krajský soud stěžejní otázka, zda správní orgány neporušily ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona, zda má, či nemá, obviněný z přestupku právo být osobně přítomen projednání své přestupkové věci, vedle svého zástupce. Krajský soud po přihlédnutí k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a nálezu Ústavního soudu dospěl k závěru, že žalobce jako obviněný z přestupku měl právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. měl právo být přítomen ústnímu jednání a na tomto právu nemohla nic změnit ani okolnost, že měl zároveň zvoleného zástupce. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí krajského úřadu i rozhodnutí magistrátu a věc vrátil krajskému úřadu k dalšímu řízení.

S výsledkem řízení o žalobě krajský úřad nesouhlasil a podal kasační stížnost. Dle krajského úřadu je třeba se v nyní posuzované věci zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného, zda se žalobce, resp. jeho zástupce, včas a náležitým způsobem omluvili. Krajský úřad vyjádřil svůj názor, že správní orgán prvního stupně neměl v úmyslu krátit žalobce na jeho právech a nebránil mu v uplatnění práva na obhajobu prostřednictvím zástupce. Naopak, z postupu žalobce je patrna snaha o obstrukci, kterou chtěl dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty. Je třeba rozlišovat mezi výsledkem obviněného a účastí obviněného při ústním jednání. Obviněný svá zaručená práva může uplatňovat také prostřednictvím svého zástupce. Správní orgán prvního stupně nepochybil, když žalobce nepředvolal k ústnímu jednání, jelikož jeho neúčast nebránila v uskutečnění jednání a za dané důkazní situace nemohla ohrozit cíl řízení. Pro posouzení podmínek pro postup podle § 74 odst. 1 PřZ tak byla rozhodná pouze omluva zástupce. Nemožnost účasti žalobce přitom nebyla způsobilá omluvit

jeho zástupce. Krajský úřad navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Při posouzení otázky, zda v posuzované věci byly splněny podmínky § 74 odst. 1 PřZ pro projednání věci bez přítomnosti žalobce, NSS vycházel ze své předchozí ustálené judikatury. Předně NSS shledal správným postup, kdy správní orgán I. stupně žalobce nepředvolával za účelem výslechu a zaslal předvolání k ústnímu jednání pouze jeho zástupci. Neúčast žalobce totiž nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl předmětného řízení, neboť správní orgán měl k dispozici dostatek důkazů prokazujících spáchání přestupků žalobcem a jeho osobní účast tudíž nebyla nutná. Za dané situace je pro posouzení podmínek pro postup podle § 74 odst. 1 PřZ rozhodná pouze omluva zástupce, který svou neúčast u ústního jednání omluvil tím, že jeho účast nemá bez přítomnosti žalobce význam. Dle NSS nemožnost účasti žalobce však nebyla způsobilá omluvit také nepřítomnost jeho zástupce, který mohl a měl všechna práva příslušející žalobci vykonávat za něj, proto omluvu zástupce žalobce nepovažuje za náležitou. Závěr krajského soudu NSS shledal nesprávným, rozsudek zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Hradci Králové tedy znovu rozhodoval dne 13. 1. 2015, kdy rozsudkem čj. 51 A 8/2013-86, žalobu žalobce zamítl. Krajský soud si znovu odůvodnil svůj názor prezentovaný ve svém předchozím rozsudku v téže věci, od toho názoru se neodchýlil. Krajský soud je při svém rozhodování vázán právním názorem NSS, přestože ani na základě něho neshledal důvody ke změně svého názoru prezentovanému ve zrušeném rozsudku. Krajský soud však neměl jinou možnost než žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Zamítnutím žaloby příběh nekončí. Tentokrát podal kasační stížnost žalobce. NSS usnesením ze dne 9. 4. 2015, čj. 4 As 45/2015-22, kasační stížnost odmítl, neboť kasační stížnost shledal nepřipustnou. Jedná se totiž o druhou kasační stížnost v téže věci a opakovaná kasační stížnost v téže věci je přípustná jen za předpokladu, že jako její důvod je namítáno, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS. Tím není dotčena možnost v opakované kasační stížnosti brojit proti rozhodnutí krajského soudu v otázkách, kterými se NSS v předchozím zrušovacím rozsudku nezabýval. Žalobce krajskému soudu nevytýká, že se neřídil závazným názorem NSS, krajský soud odůvodnění rozsudku NSS převzal. Žalobce ve své kasační stížnosti napadá pouze posou-

zení otázky, k níž se již NSS vyjádřil, a nepředkládá přitom žádnou novou argumentaci. Z toho důvodu je kasační stížnost nepřijatelná.

Dostáváme se k Ústavnímu soudu, neboť žalobce dále podal ústavní stížnost. Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 3. 2016, čj. II. ÚS 1700/15-1 nejprve stručně shrnul předkládanou problematiku. Zdůraznil, že Ústavní soud není součástí soudní soustavy, nepřislouží mu právo dozoru nad rozhodovací činností soudů, do jejich činnosti je oprávněn zasáhnout pouze při porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod. Po přezkoumání toliko ústavnosti shledal Ústavní soud ústavní stížnost zjevně neopodstatněnou.

6.7 Obstrukční jednání obviněného

Odlíšný úhel pohledu na přístup k obstrukčnímu jednání oproti dosud uvedenému bude předestřen rozbořem rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 As 197/2014-25. NSS správním orgán I. stupně vytkl, že měl obstrukční snahu obviněného odhalit a předejít jí.

Včas podanou kasační stížností Městský úřad Trutnov brojí proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2014, čj. 30 A 12/2014-52, kterým krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného Městského úřadu Trutnov v řízení o přestupku žalobce D. H. (dále jen „žalobce“), zastoupeného JUDr. Alexandrem Kírálým, Ph.D., advokátem, vedeném pod č. j. 2013/5959/SPR/TRL. Městskému úřadu bylo uloženo vydat meritorní rozhodnutí ve věci přestupku žalobce ve lhůtě do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku a dále mu byla uložena povinnost zaplatit žalobci náklady řízení.

V napadeném rozsudku krajský soud vyhodnotil předložený správní spis. Je z něj patrné, že dne 12. 8. 2013 městský úřad obdržel oznámení Policie ČR o přestupku, kterého se měl dopustit žalobce dne 11. 8. 2013 tím, že řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu, kdy opakovanou dechovou zkouškou u něho bylo zjištěno 0,43 ‰ alkoholu v dechu. Žalobce při kontrole přiznal konzumaci alkoholu předchozího dne od 13.00 h do 20.00 h v množství tři dvanáctistupňová piva, čtyři desetistupňová piva a 1,5 dcl slivovice. Požití léků vyloučil, odběr krve nepožadoval. Oznámení městského úřadu o zahájení řízení o přestupku a nařízení ústního jednání na den 16. 10. 2013 bylo žalobci doručeno dne 23. 9. 2013. Dne 15. 10. 2013 obdržel městský úřad písemnou omluvu žalobce

se žádostí o odročení jednání z důvodu pracovní neschopnosti, kterou doložil potvrzením o dočasné pracovní neschopnosti. Zároveň žalobce zaslal své vyjádření, že krátce před policejní kontrolou užil ústní dezodor Alpa – dent, a navrhl vypracování znaleckého posudku znalcem z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie, který by prokázal, zdali mohl tento dezodor ovlivnit výsledek dechové zkoušky. Další předvolání žalobce k ústnímu jednání městský úřad vyhotovil dne 4. 12. 2013 a termín jednání stanovil na 11. 12. 2013. Nařízeného jednání se zúčastnil pouze zástupce žalobce, který upřesnil tvrzenou aplikaci dezodoru a dále uvedl, že v době provedení dechové zkoušky již žalobce nemohl mít v těle alkohol z nápojů požitých předešlého dne. Trval na návrhu na doplnění dokazování znaleckým posudkem. Dne 18. 12. 2013 městský úřad nařídil další ústní jednání na den 14. 1. 2014, k němuž předvolal žalobce i jeho zástupce. Ani jeden z předvolaných se k jednání bez omluvy nedostavil. Usnesením ze dne 15. 1. 2014 městský úřad ustanovil znalce - Český metrologický institut se sídlem v Brně, lhůtu pro vypracování posudku zadal znalci do 10. 3. 2014. Dne 6. 2. 2014 městský úřad stanovil další termín ústního jednání na den 25. 2. 2014, k němuž předvolal žalobce, jeho zástupce a dva svědky - policisty provádějící kontrolu žalobce. Ani na toto jednání se žalobce a jeho zástupce bez omluvy nedostavili, ústní jednání bylo konáno v jejich nepřítomnosti, byl proveden výslech svědků. Téhož dne městský úřad usnesením dožádal Magistrát hlavního města Prahy o provedení výslechu svědka, spolujezdce žalobce. Dosud uvedený výčet úkonů provedl městský úřad k datu podání žaloby. K tomu je třeba ještě dodat, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem systematicky vyjadřoval nesouhlas s postupem a konáním správního orgánu I. stupně podáváním opakovaných stížností a odvolání, ovšem v souladu se správním řádem.

Krajský soud posoudil žalobu proti nečinnosti a vyhodnotil, že městský úřad *upozadil zásadu rychlosti správního řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu) před zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu)*. Dle krajského soudu bylo zřejmé, že žalobce využil svého práva nevypovídat a práva navrhnout důkazy, bylo víc než jasné, že ze strany žalobce nelze očekávat žádnou součinnost. Krajský soud odůvodnil, v čem spatřuje nadbytečnost a nekoordinovanost úkonů prováděných správním orgánem. Vyslovil nesouhlas, že by pouze chováním žalobce nebyly dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí. Krajský soud žalobě vyhověl se závěrem: *i ve zdánlivě permanentní, leč ve svých důsledcích nikam nevedoucí, činnosti správního orgánu, lze po právu spatřovat jeho nečinnost.*

Městský úřad měl za to, že nečinný nebyl a proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Vyjádřil se k úkonům, které činil a k důvodům, proč je činil. Vyslovil, že nedodržení lhůt bylo zapříčiněno ze strany žalobce a že *na veřejnost lépe působí rozhodnutí uvážená a správná než ta rychlá a špatná*. NSS posuzoval, zdali byl správní orgán *skutečně nečinným (formální kritérium) a v případě, že nečinným byl, zdali mu tuto nečinnost lze přičítat, resp. zdali tato nečinnost nebyla způsobena jednáním žalobce (materiální kritérium/korektiv)*. NSS vysvětlil, že nečinnost nemusí spočívat toliko v pasivitě správního orgánu, ale může spočívat i v nesmyslné a neúčelné činnosti, která nevede k vydání meritorního rozhodnutí. V nyní projednávané věci krajský soud označil snahu správního orgánu o opakované předvolání žalobce k ústnímu jednání za zcela marnou a neefektivní, z jednání bylo zřejmé, že žalobce se správním orgánem spolupracovat nehodlá. Správní orgán již po jednání, na kterém zástupce žalobce opětovně tvrdil aplikaci ústního dezodoru, měl dostatek informací pro rozhodnutí, zda přibrat znalce, nebo zda tvrzení žalobce je účelovým. NSS se s posouzením krajským soudem ztotožnil a rozhodl, že *neúčelné jednání stěžovatele naplnilo formální podmínky nečinnosti*. Poté se NSS zabýval tím, zda nečinnost nelze přisuzovat jednání žalobce. Žalobce se opakovaně bez omluv nedostavoval k ústnímu jednání, ztěžoval podmínky pro zjištění skutkového stavu, čímž de facto nečinnost správního orgánu zapříčinil, avšak na druhou stranu měl správní orgán procesní taktiku žalobce odhalit a neměl průtahy dopustit. NSS zohlednil postup žalobce v kontextu úlohy správního soudnictví, kterou je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům, a také ve smyslu žaloby na ochranu proti nečinnosti. Rozhodným tak je, zdali sám žalobce jednal obstrukčně tak, že nečinnost sám způsobil. Protože žalobce přestupkové řízení sám protahoval s cílem dosáhnout svého prospěchu v podobě zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek, nelze správnímu orgánu vytýkat, že by způsobil průtahy, byť měl obstrukční snahu odhalit a předejít jí. NSS došel k rozdílnému závěru oproti krajskému soudu, že do žalobcových veřejných subjektivních práv postupem správního orgánu nemohlo být zasaženo, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

6.8 Námitky podjatosti

Nejenom s námitkami podjatosti se vyrovnával NSS v rozsudku ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 As 107/2013-30.

Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 15. 2. 2013, čj. KrÚ 6271/2013/ODSH/8, zamítl odvolání žalobce JUDr. E. F. (dále jen „žalobce“) a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 6. 11. 2012, čj. OSA/P-708/12-D/128, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 ZPPK.

Rozhodnutí krajského úřadu napadl žalobce žalobou, žalobu zamítl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 10. 9. 2013, čj. 52 A 11/2013-41. Krajský soud nejprve řešil nezákonnost rozhodnutí o námitce podjatosti úředních osob ve správním řízení. Žalobce namítal podjatost oprávněné úřední osoby L. St., jeho nadřízeného Mgr. P. Kr. a tajemníka Magistrátu města Pardubic. L. St. má být podjatý z důvodu, že si nezachoval nadhled kvůli podané stížnosti, chová k žalobci *zřetelný nepřátelský poměr, neboť jej viní ze zneužití práva, zkresluje výpovědi svědků, uvádí nepravdivé skutečnosti, předvolaným svědkům (policistům) klade kapciózní otázky*. Námitku podjatosti Mgr. P. Kr. a tajemníka Magistrátu města Pardubic odůvodnil žalobce tak, že důkazem proti němu *je záznam z kamerového systému města Pardubice, které má úzký vztah s přestupkovým orgánem města Pardubice*. Usnesením Magistrátu města Pardubic byla námitka podjatosti vůči L. St. shledána nedůvodnou, v tomtéž usnesení bylo také uvedeno, že k námitkám podjatosti Mgr. P. Kr. a tajemníka magistrátu nebude přihlíženo, protože žalobce námitky podjatosti neuplatnil bez zbytečného odkladu. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, v němž mj. navrhl výslech svědka J. R. F. z Nového Zélandu, který měl údajně vůči L. St. osobní vztah. Uvedené podání bylo příčinou oznámení L. St. svému nadřízenému Mgr. P. K. o své podjatosti vůči žalobci. Krajský úřad usnesení magistrátu týkající se námitky podjatosti zrušil a řízení zastavil. Krajský soud souhlasí, že oprávněná úřední osoba může být podjatá od určitého časového okamžiku. Je přitom třeba přihlídnout k povaze okolností zakládajících její vyloučení. *V projednávané věci tyto okolnosti nemohly působit zpětně, neboť byly založeny až teprve urážlivým podáním*. Krajský soud také souhlasil se způsobem, jakým bylo rozhodnuto o námitce podjatosti vedoucího a tajemníka, za nedůvodné považoval i námitky proti způsobu zjištění skutkového stavu ve správním řízení a proti nedostatečnosti odůvodnění sankce. Další námitka žalobce směřovala proti odmítnutí akceptovat jeho volbu konkrétního zmocněnce. Při jejím posuzování krajský soud vycházel z judikatury NSS, dle které *správní orgán musí zásadně respektovat právo účastníka řízení na zastoupení a jedině pokud bude spolehlivě doloženo, že v konkrétním*

případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení příznávy účinky. Krajský soud podrobně rozebral, komu byla plná moc udělena, jaké úkony zástupce učinil, způsoby odesílání podání zmocněncem, doručování zmocněnci ze strany správního orgánu, změnu osoby zmocněnce, důvody neakceptace druhého zmocněnce, omluvy z ústního jednání, stížnosti na postup oprávněné úřední osoby atd. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že stěžovatel svým postupem zneužíval právo na zastoupení s cílem paralyzovat správní řízení a dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek. Krajský soud postupy správních orgánů obou stupňů označil za správné, neboť udělení plné moci druhému zmocněnci je třeba považovat za obstrukční úkon mající za cíl dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek a akceptování takové plné moci by bylo v rozporu se základními zásadami správního řízení.

Po zamítnutí žaloby podal žalobce kasační stížnost, v níž odmítá možnost podjatosti oprávněné úřední osoby až od určitého dne. Tvrdí, že důvody podjatosti L. St. existovaly, když se následně tento úředník sám prohlásil za podjatého. Nesouhlasí s opožděností uplatnění námítky podjatosti vůči vedoucímu Mgr. P. Kr., namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu a nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského úřadu, samozřejmě také napadá nepřipuštění jeho zastoupení. Dle NSS je dobu vzniku podjatosti třeba posuzovat individuálně, podle okolností každého jednotlivého případu. NSS z obsahu správního spisu zjistil, že se oprávněná úřední osoba L. St. prohlásila za podjatou vůči žalobci z důvodu, že se cítila dotčena obsahem odvolání stěžovatele. NSS připustil, že negativní vztah L. St. k žalobci mohl být vyvolán právě seznámením se s obsahem žalobcova odvolání, jež mohl L. St. považovat za účelově hrubě urážlivé. Z téhož důvodu připustil, že do uvedené doby nebyl dán žádný objektivní důvod nezaujatost uvedené osoby zpochybňovat. Ohledně námítky podjatosti vůči ostatním uváděným osobám NSS souhlasí se závěrem krajského soudu o opožděnosti námítky. I zbývající námítky NSS vyvrátil. Skutkový stav byl ve správním řízení dostatečně zjištěn, rozhodnutí je přezkoumatelné, závěr o zneužití práva na zastoupení a nepřipuštěné zastoupení druhým zmocněncem ve správním řízení bylo přesvědčivě zdůvodněno, nedošlo k pochybení ani v souvislosti s ústním jednáním, zdůvodnění sankce je dostatečné. NSS kasační stížnost zamítl.

Z citovaného rozsudku NSS je třeba vyzdvihnout následující závěry:

1. Je možné, že se oprávněná úřední osoba mohla cítit podjatá od okamžiku, kdy se seznámila s hrubě urážlivým podáním účastníka řízení. Je možné, že do toho okamžiku důvod pochybovat o její nepodjatosti neexistoval.

2. *Nelze jen tak účelově obvinít úředníka z podjatosti hromaděním difamujících spekulací a kombinací a očekávat, že bez přesvědčivých důkazů, případně s účelově vytvářenými „důkazy“ nebo dokonce bez důkazů, bude takové obvinění „z opatrnosti“ akceptováno. Takové snahy, směřující k paralyzování výkonu státní správy, nemají nic společného s ochranou jakýchkoli oprávněných zájmů a v principu škodí také ochraně veřejných subjektivních práv účastníků řízení před správními soudy.*

6.9 Souhrn analýzy vybraných rozsudků NSS

Analýza vybrané judikatury NSS prokazuje, že hlavním cílem zneužívání práva v přestupkovém řízení je dosažení zániku odpovědnosti za přestupek. Zánik odpovědnosti ve svém důsledku pro obviněného znamená, že mu nebudou uloženy správní tresty a v případě řidičů motorových vozidel nebudou za jednání podléhajícímu bodovému hodnocení řidičů ani uděleny příslušné body.

K dosažení tohoto cíle účastníci řízení (obvinění) a jejich zástupci postupují podle předem promyšlených postupů, způsobujících průtahy a komplikace v řízení. Se správními orgány obvinění ani jejich zástupci nespolupracují, taktéž neposkytují potřebnou součinnost, tudíž nedochází k naplnění základního předpokladu pro efektivní správní řízení. Nutno zdůraznit, že správní orgány musí rozlišovat situace, kdy se ze strany účastníků jedná o pouhé důsledné využívání jejich práv, a naopak, kdy již je právo zneužíváno.

Již samotná volba osoby zmocněnce může být posouzena jako zneužití práva. Účastník si nemůže zmocněncem zvolit nezletilého zmocněnce, neboť se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně svéprávná. Volba zmocněnce ze zahraničí sama o sobě nepředstavuje zneužití práva, správní orgány jsou v zásadě povinny takovou volbu respektovat, až na základě zcela konkrétních okolností lze volbu neakceptovat. Z důvodu způsobení komplikací v řízení jsou v průběhu řízení měněny osoby zmocněnců, zmocněnci jsou také voleni ve *vhodných* fázích správního řízení.

Typem obstrukce bývá předkládání vadných plných mocí, příp. zdánlivě vadných. Správní orgány musí správně posoudit, koho vyzvat k odstranění nedostatků plné moci, stejně tak musí posuzovat správnost jejího doručení. Vady plné moci slouží k jejímu následnému zpochybňování, což vlastně představuje zpochybňování celého zastoupení.

Předkládání substitučních plných mocí má pak za cíl vytvořit nejasnou situaci, kdo, kdo a v jakém rozsahu zastupuje, zda vůbec je vystupující osoba k zastupování pověřena.

Doručování účastníkům řízení, jejich zmocněncům, substitutům, je možno označit za další obstrukční nástroj. Pro správní orgány je dána poslušnost, jaký způsob doručování zvolit, proto je ze strany účastníků i zmocněnců namítán nesprávný způsob doručení, který však může být zhojen faktickým převzetím zásilky. Častými námitkami bývá chybné doručování pouze účastníkovi, ačkoliv má zvoleného zástupce, což souvisí s výše uvedenou problematikou zastupování. Bývá zpochybňováno doručení fikcí. Oblíbená taktika je volba doručování na zvolenou elektronickou adresu pro doručování a následné nepotvrzení doručení zprávy, využívání nemožnosti odeslání zásilek na zvolené elektronické adresy s diakritikou a nemožnosti doručit zprávu, neboť tato se vrací jako nedoručitelná. Správní orgány se vyrovnávají s adresami v zahraničí, které jsou vedeny jako doručovací adresy v systému evidence obyvatel. Účastníci i zmocněnci si zcela účelově mění adresy trvalého pobytu, stejně tak si zřizují nebo zneprístupňují datové schránky.

Podání účastníků nebo jejich zmocněnců jsou vůči správnímu orgánu činěna vadnou formou, nejčastěji e-mailem bez následného zákonem stanoveného potvrzení. Zasílání vadných podání, kdy je vada odstranitelná, musí správní orgány řešit výzvou k odstranění nedostatků podání. Za podání je považováno také odvolání proti rozhodnutí, tudíž v případě blanketních odvolání jsou správní orgány opět povinny vyzývat k jejich doplnění. V různých situacích je zneužíváno podání zásilky k poštovní přepravě v zahraničí, které je za běžných okolností možné učinit.

Ústní jednání v řízení o přestupku slouží k realizaci práv obviněného. Daná práva ovšem může vykonávat i prostřednictvím zvoleného zmocněnce. Aby správní orgán mohl konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného, musí být splněny zákonem stanovené podmínky. Obvinění (příp. zmocněnci) se z ústního jednání omlouvají, nejlépe bezprostředně před konáním jednání, dokonce je možná i následná omluva, spoléhají na to, že správní orgán přesune jednání na pozdější termín. Pokud se tak nestane a správní orgán provede ústní jednání v nepřítomnosti obviněného, je to následně napadáno v odvolání.

Návrhy na provedení důkazů nebo zpochybňování již provedených důkazů mohou být zneužívány nejenom k průtahům v řízení, ale také ke zpochybňování zjištěného skutko-

vého stavu. Obzvláště pak v přestupkovém řízení, kde jsou na rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí kladeny přísnější nároky než ve správním řízení obecně. Postačí, aby o skutkovém stavu existovaly důvodné pochybnosti a správní orgán v souladu se zásadou *in dubio pro reo* řízení zastaví. O provedení důkazů rozhoduje správní orgán, nicméně pokud provedení navrhovaného důkazu odmítne, musí své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Účastníci řízení mají právo se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům. Nežrádka se v odvolání objevují námitky obviněného (příp. zmocněnce), že mu správní orgán neumožnil se vyjádřit. Jedná se o významné právo, jehož porušení je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, proto se objevují snahy o jeho zneužívání. Upření daného práva je často namítáno v souvislosti s projednáním přestupku v nepřítomnosti obviněného, po němž bezprostředně následuje vydání rozhodnutí.

Námitky podjatosti skýtají široké pole působnosti pro obstrukční praktiky. Námitky podjatosti jsou vznášeny nejenom vůči konkrétní oprávněné úřední osobě, ale také vůči všem úředním osobám, což např. na obecním úřadu obce s rozšířenou působností znamená vůči starostovi, tajemníkovi, vedoucímu odboru nebo oddělení a vůči oprávněné úřední osobě. V takových případech se při rozhodování o námitkách postupuje hierarchicky směrem od nadřízených k podřízeným. Oblíbené je podávání námitek podjatosti těsně před ústním jednáním, v rámci něhož má být prováděn výslech svědků. Obvinění tak usilují o odročení ústního jednání, nebo alespoň o zpochybnění provedených důkazů. Námitka podjatosti může být také vznesena až v odvolání, v takovém případě se z námitky podjatosti stává námitka odvolací, o níž rozhoduje nadřízený správní orgán.

Není od věci na tomto místě ve zkratce zmínit úkony účastníků, které ač nejsou vyloženě označovány za zneužívání práva, minimálně činnost správním orgánům znepříjemňují. Patří sem podávání stížností na oprávněné úřední osoby, podávání opakovaných podnětů, předkládání opakovaných žádosti o poskytnutí informací.

Závěrem bude citováno z rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2016, čj. 6 As 73/2016-40, jenž se zabýval případem, kdy provozovatelka vozidla prostřednictvím své zmocněnkyně za nezjištěného řidiče svého vozidla, který se dopustil protiprávního jednání (zákaz stání), označila osobu, která krátce po spáchání přestupku zemřela. V součinnosti s Policií ČR prvostupňový správní orgán zjistil, že daná osoba vozidlo řídit nemohla, neboť v době spáchání přestupku byla ve vážném zdravotním stavu v domácím léčení upoutána na

lůžko. Dle NSS označení zesnulého pana Z. jako řidiče stěžovatelčina vozidla bylo účelovou a zjevnou procesní obstrukcí, nadto je nelze za daných okolností označit jinak než jako hyenismus.

7 NÁVRHY TÝKAJÍCÍ SE ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY POSTUPŮ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ K REDUKCI PROCESNÍCH OBSTRUKCÍ A ZNEUŽÍVÁNÍ PRÁVA

Návrhy na zvýšení efektivity postupů správních orgánů k redukci procesních obstrukcí a zneužívání práva jsou činěny s vědomím, že správní orgány musí respektovat zásady správního a přestupkového řízení a že jsou při své činnosti vázány právními předpisy. Tímto jsou značně omezeny jejich možnosti, jak obstrukcím předcházet a čelit. O to důsledněji by pak měly své postupy zvažovat a skýtající možnosti využívat.

7.1 Úprava prekluzivní lhůty

Důvodem pro zneužívání práva a obstrukční jednání obviněných z přestupku je bezpochyby dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek, což obviněným přináší jejich nepotrestání za spáchaný přestupek. Správní orgány jsou povinny k prekluzivní lhůtě přihlížet ex officio, nutno zdůraznit, že do konce této lhůty musí být vydáno pravomocné rozhodnutí.

PřZ, účinný od 1. 7. 1990, stanovil prekluzivní lhůtu na jeden rok, která byla pro pravomocné projednání přestupku lhůtou velmi krátkou. Vezmeme-li v úvahu, že při předvolávání obviněných, nebo jejich zmocněnců, k ústnímu jednání musí správní orgán počítat se zákonem daným pětidenním předstihem a s případnou desetidenní lhůtou pro uložení zásilky, zabere předvolání ke každému ústnímu jednání minimálně dvacet dnů. Dařilo-li se obviněnému řízení protahovat (např. řádnými omluvami z ústního jednání) a k tomu využil svého práva na odvolání, mohla být jeho snaha o zánik odpovědnosti za přestupek úspěšná.

Novela PřZ, provedená zákonem č. 204/2015 Sb., přinesla správním orgánům možnost jednoroční lhůtu přerušovat, a to tak, že běh lhůty byl přerušen jednak zahájením řízení o přestupku, dále pak vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž byl obviněný z přestupku uznán vinným. Přerušením běhu lhůty začínal běh nové lhůty pro projednání přestupku. Zároveň bylo stanoveno, že přestupek nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchaní dva roky.

Bylo by naivní se domnívat, že nová, přísnější, úprava prekluzivní lhůty, jak jí od 1. 7. 2017 přináší ZOP, změní chování obviněných a zabrání jejich snahám o obstrukce a zneužívání práva. Dle současné úpravy délka promlčecí doby činí jeden rok a u pře-

stupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, jsou to tři roky. Přerušeni promlčecí doby bylo ponecháno. Dojde-li k přerušeni promlčecí doby, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání, u přestupků s horní hranicí sazby pokuty alespoň 100 000 Kč odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.

Správním orgánům, krajským soudům i NSS je z jejich činnosti známo, že obstrukční praktiky *všeho druhu* jsou v převážné většině spojeny se zcela konkrétními jmény zmocněnců. Bohužel, jak vyplývá z analýzy judikatury NSS, k prokázání zneužití práva nestačí doložení shodných praktik zmocněnců v různých případech.

Již v roce 2014 se na oficiálních webových stránkách České advokátní komory objevil článek s názvem *Velmi zvláštní služby*, v němž jeho autor Drchal (2014) v souvislosti se servery nabízejícími řidičům pojištění proti pokutám hovoří jako o *byznysu na hraně zákona*. Autor pokračuje, že se servery objevily v roce 2012 a jsou *spojeny se jmény 25letého Petra Kocourka, o dva roky mladšího Jiřího Kocourka a jejich firem Fleet Control a družstva Motoristická vzájemná pojišťovna*. V podstatě nabízejí řidičům, že v případě spáchání přestupku převezmou jejich zastupování před správními orgány, slibují, že řidiči nepřijdou o body ani o řidičský průkaz, a to vše pouze za určitou roční paušální částku. *Zpočátku se Kocourkové vyjadřovali do médií velice jasně s tím, že vůči úředníkům vyřizujícím pokuty užívají nejrůznějších obstrukcí tak dlouho, až uplyne roční lhůta pro projednání přestupku ve správním řízení. Nyní je Petr Kocourek daleko opatrnější. Obstrukce prý nejsou principem, ale spíš nechtěným následkem snahy pomoci klientovi*. V článku je také zmíněno, že *Česká advokátní komora považuje podobné jednání za neoprávněné podnikání (soustavné a za úplatu prováděné nabízení právních služeb neadvokátem), a podala proto na Kocourkovy & spol. spolu s pražským magistrátem trestní oznámení*. Dle Policie ČR se však uvedené nepodařilo prokázat.

Trestní oznámení České advokátní komory a pražského magistrátu zajisté nebylo jediným, které bylo vůči obecným zmocněncům do současné doby učiněno. Lze však správnímu orgánu doporučit jako *cestu správným směrem* podání podloženého trestního oznámení za neoprávněné podnikání na tytéž obecné zmocněnce? Tato snaha o potrestání případného protiprávního jednání se může jevit zcela marnou, když se 3. 3. 2018 dočítáme v článku *Pojišťovna proti pokutám chystá nový trik na úřady, už se o ni zajímá policie* o nových praktikách Motoristické vzájemné pojišťovny. Tentokrát je klientům Motoristické vzájemné pojišťovny (pořád spojené se jmény Petr Kocourek a Jiří Kocou-

rek) nabízeno, aby si nechali tuto společnost zapsat do registru silničních vozidel jako provozovatele svého vozidla. Je naprosto zřejmé, že nabízené směřuje k zastupování v situacích souvisejících s objektivní odpovědností provozovatele motorového vozidla dle ZPPK.

Návrh na řešení stávající situace kolem obecných zmocněnců a pojišťování pokut není záležitostí pouze správních orgánů a soudů ve správním soudnictví. Lze souhlasit s názorem experta na dopravní přestupky Josefa Nekvapila, prezentovaného ve výše uvedeném článku: *Je na čase, aby se úřady místo nesystémových změn zákona zaměřily přímo na nekalé praktiky takovýchto firem.*

7.2 Postup správního orgánu při aplikaci institutu zneužití práva

Posouzení otázky, zda ze strany účastníka správního řízení došlo ke zneužití práva, bývá složité nejenom pro správní orgány, ale také pro soudy. Analyzovaný rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2017, čj. 8 As 49/2016-34 (kapitola 6.5), dokládá, že NSS označil za pochybení krajského soudu skutečnost, že tento soud zcela chybně vyhodnotil jednání zmocněnce obviněného jako zneužití práva a neposkytl tak žalobci soudní ochranu. NSS takto rozhodl z důvodu, že ve správním řízení z jednání zmocněnce nevyplynuly žádné konkrétní obstrukce.

Návrh na postup správního orgánu: pro rozhodnutí o tom, že došlo ke zneužití práva, nestačí pouhé povědomí správního orgánu, že se zmocněnec obstrukčního procesního postupu dopouští i v jiných správních řízeních, byť by správní orgán své povědomí byl schopen řádně doložit. Prokázat zneužití práva lze pouze v případech založených na konkrétních skutkových okolnostech. Správní orgán musí v dané věci předložit zcela konkrétní indicie, jak tomu učinil např. Krajský úřad Plzeňského kraje v rozhodnutí ze dne 6. 1. 2014, čj. DSH/19381/13, nebo po vzoru rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2015, čj. 72 A 2/2014-27, provést objektivní a subjektivní test pro aplikaci institutu zneužití práva.

7.2.1 Provedení objektivního a subjektivního testu pro aplikaci institutu zneužití práva

Za návod, jak přistupovat k správné aplikaci institutu spočívajícího v zákazu zneužití práva, by správním orgánům mohl sloužit rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2015, čj. 72 A 2/2014-27.

Uvedeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba žalobce P. K. (dále jen „žalobce“), zastoupeného JUDr. Irenou Wenzlovou, proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje v Olomouci ze dne 22. 3. 2013, čj. KUOK 29326/2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 6. 11. 2012, čj. MMPPr/142349/2012/JP, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 ZPPK. Žalobce napadal, že mu bylo upřeno právo na spravedlivý proces a právo na dvojinstančnost řízení. Tvrdil, že ve věci jednala osoba, která jím nebyla zplnomocněna, jelikož ve spise absentuje originál plné moci, kterou nikdy neposlal. Blíže pak uvedl historku o tom, jak se o zastoupení domlouval, pak si to rozmyslel, následně zmocnil svého známého k nahlížení do spisové dokumentace, čímž zjistil, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí a zasláno společnosti FLEET Control, s. r. o., s níž se původně na zastoupení domlouval. Tím, že rozhodnutí nebylo doručeno přímo jemu, trpí vydané rozhodnutí zásadní vadou. Krajský úřad ve vyjádření k žalobě uvedl, že se jedná o zneužití práva, obstrukční chování zmocněné společnosti je mu dobře známo a tento způsob zasílání plné moci patří k jednomu z nich. Krajský úřad dále vyslovil, že není nutné, aby plná moc byla dokládána v originále, v tomto konkrétním případě byla zaslána jako součást podání odporu společností FLEET Control, s. r. o., a je žalobcem podepsána. V řízení před správním orgánem I. stupně bylo předvolání k ústnímu jednání zasláno jak uvedené společnosti, tak i žalobci, žalobce zmocnění nikdy nezpochybňoval. Z jednání obou tak lze dovodit, že jejich postup nesměřoval k ochraně práv žalobce, jakožto obviněného z přestupku, ale sledoval jasný cíl zpochybnit zastoupení a dosáhnout prekluze přestupku. V replice žalobce uvedl, že za zneužitá práva nelze považovat právní omyl, kdy žil ve víře, že nezaslal-li originál plné moci, není zastoupen, a jeho údajný zmocněnec v řízení jednal také v dobré víře, že správnímu orgánu žalobce originál plné moci již zaslal, když s ním správní orgán komunikuje. Dodal, že mu nelze klást k tíži akceptaci neplatné plné moci správním orgánem.

Krajský soud posoudil plnou moc a prohlásil ji za platnou a účinnou a podpis na ní obsažený označil za pravý podpis žalobce. Stejně tak z jeho jednání je zřejmé, že plnou moc udělil a chtěl být zastoupen, v opačném případě by se zajisté o věc zajímal a správní orgán kontaktoval. V první sporné otázce ohledně platnosti plné moci tedy krajský soud je shodného názoru jako krajský úřad.

Druhou spornou otázkou, kterou krajský soud řešil, je správnost aplikace institutu spočívajícího v zákazu zneužití práva, k čemuž je dle soudu nutno použít objektivní a subjektivní test. Objektivní test znamená z řádně zjištěného skutkového stavu logicky vyvodit ze skutkových okolností případu vytvoření uměle vykonstruované situace, mající žalobci poskytnout užitek a kterou by žalobce jinak nevytvořil. U subjektivního testu se zjišťuje úmysl žalobce výhodu získat, přičemž je nutno do hodnocení zahrnout i mimo-právní *standardy chování jako je veřejný zájem (resp. dobré mravy, dobrá víra či obcházení zákona) a objektivní rozpor s nimi.*

Objektivní test v nyní projednávané věci byl dle krajského soudu jednoznačně naplněn, neboť žalobce (resp. jeho zmocněnec) vytvářel situaci, že plná moc nebyla účinně udělena, když správnímu orgánu nebyl zaslán její originál, toto však neodpovídá běžné praxi orgánů veřejné moci a ani chování žalobce, který by v případě nezastoupení se správními orgány jednal sám. Právě naopak, jeho chování odpovídalo zastoupení – odpor proti příkazu podal prostřednictvím zmocněnce a dále se již o řízení nijak nezajímal, své zastoupení napadl až v jím opožděně podaném odvolání, kde také uvedl, že se o přestupku dozvěděl nahlédnutím do registru řidičů, což se jeví nepravděpodobným, když proti příkazu podal odpor. Dle soudu uvedená jednání a události *tvoří ucelený komplex procesní obstrukční taktiky*, která je známa soudům i správním orgánům.

Při subjektivním testu krajský soud zjišťoval úmysl žalobce získat výhodu, kterou by jinak nezískal. Nutno podotknout, že jednání zmocněnců je přitom třeba přičítat zastoupenému. Záměrem žalobce při prodlužování řízení o přestupku je dosažení svého nepotrestání v důsledku prekluze. Nepotrestání spočívá nejenom v neuložení sankce, ale také v nepřipsání bodů v bodovém hodnocení řidičů.

Krajský soud měl na paměti, že institut zneužití práva lze používat pouze výjimečně, neboť jde o velmi významný zásah do práv jednotlivce. Avšak i stát má právo na spravedlivý proces. Nyní projednávanou věc soud označil za výjimečnou a do značné míry modelovou, podobající se věci řešené v rozsudku NSS ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31. Krajský soud se ztotožnil se závěrem krajského úřadu o tom, že volba zástupce žalobcem byla platná a účinná. Podotkl však, že s daným závěrem souhlasí potud, pokud je prokázáno a v rozhodnutí náležitě odůvodněno, *proč zmocněnec svoji funkci mohl vykonávat, ovšem taková úvaha musí být vždy spojena s aplikací institutu zneužití práva či jinou obdobnou úvahou, jako je ta o obcházení zákona apod.* Žalobce nemůže posuzovat platnost jím udělené plné moci podle toho, jak je to pro něj zrovna

výhodné, nemá-li k tomu ospravedlnitelný důvod, což nyní namítaný a neprokázaný právní omyl není. Soud uzavřel, že šlo o zjevné zneužití práva, které je právem nedovolené.

7.3 Zavedení kvalifikačního požadavku na oprávněnou úřední osobu

Pokud soudy, u nichž rozhodují osoby s právním vzděláním, zastávají v téže věci rozdílné názory ohledně aplikace zneužití práva, jak mají problematiku posuzovat správní orgány I. stupně? Je spíše výjimkou, pokud oprávněná úřední osoba má právní vzdělání.

ZOP nově zavádí požadavky na kvalifikaci oprávněné úřední osoby, která řízení o přestupku vede. Tato osoba musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice, nebo musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra. Pro splnění kvalifikačního požadavku je stanoveno přechodné období do 31. 12. 2022, po této době může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich. Od zavedené změny je očekáváno, že přinese výrazné zkvalitnění výkonu přestupkové agendy.

7.4 Postup správního orgánu při doručování zásilek

7.4.1 Ověřování zásilkových adres

Není prakticky možné, aby správní orgány obstrukcím při doručování písemností zabránily, mohou však učinit opatření k eliminaci počtu nesprávného doručování a také ke zvýšení pravděpodobnosti zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí v případě napadení vydaného rozhodnutí opravným prostředkem. Pro bezchybné doručení zásilky je třeba dodržet hierarchii způsobů doručování.

Návrh na postup správního orgánu: před odesláním každé zásilky ověřit, zda účastník nemá zřízenou datovou schránku, pokud ano, pak je povinen doručovat do datové schránky. Není-li sdělena adresa pro doručování, ověří správní orgán, zda má účastník adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou mu mají být doručovány písemnosti. Jestliže ani jeden z předchozích případů nenastal, teprve pak doručuje správní orgán na adresu trvalého pobytu účastníka.

7.4.2 Dokládání provedených úkonů do spisové dokumentace

Analýzou judikatury bylo zjištěno, že NSS správnímu orgánu I. stupně vytkl, že není ve spise založena informace o neakceptaci doručování na zvolenou e-mailovou adresu.

Návrh na postup správního orgánu: do spisové dokumentace dokládat veškeré úkony, které byly v souvislosti s doručováním činěny. Nejenom případná sdělení o neakceptaci doručování v budoucnosti na konkrétní adresu, ale i důsledné dokládání veškerých neúspěšných pokusů o doručení zásilky.

7.5 Bezodkladná výzva správního orgánu k odstranění nedostatku podání

K obstrukčním praktikám, jak prodloužit správní řízení, patří podání blanketního odvolání, ve kterém si účastník sám stanoví lhůtu pro doplnění podání. Např. uvede, že podání bude doplněno ve lhůtě do 30 dnů. Nejenom z důvodu, že se jedná o lhůtu nepřiměřeně dlouhou, ale také vzhledem k reálně předpokládanému dalšímu vývoji, tj. že účastník bez výzvy správního orgánu své podání nedoplní, nemá správní orgán pasivně vyčkávat.

Návrh na postup správního orgánu: ihned po obdržení odvolání vyzvat účastníka k odstranění nedostatku podání a k tomu stanovit přiměřenou lhůtu.

7.6 Poučení obviněného o náležitostech omluvy z ústního jednání

V analytické části byly podrobně vysvětleny podmínky pro konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného z přestupku. Správní řád ani ZOP neukládají správnímu orgánu povinnost poučovat obviněného o náležitostech omluvy. Nicméně pro zvýšení pravděpodobnosti zamítnutí případného odvolání, v němž by byla namítána neakceptace omluvy z ústního jednání, lze doporučit věnovat poučení větší pozornost.

Návrh na postup správního orgánu: o náležitostech omluvy poučovat dle Magistrátu města Pardubic, jak je prezentováno v rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 10 As 251/2014-53: *Aby mohla být omluva přijata, musí být uplatněna včas (zpravidla ve chvíli, kdy se osoba o překážce, která jí brání zúčastnit se ústního jednání, dozví, nejpozději před začátkem ústního jednání), musí obsahovat konkrétní důležitý důvod (nestačí obecný odkaz na pracovní zaneprázdněnost, pobyt v zahraničí, či neurčité zdravotní problémy) a musí být řádně doložena (například listinami) tak, aby si správní*

orgán mohl ověřit její pravdivost. Lze upozornit, že k akceptaci omluvy nedochází automaticky (až po posouzení její řádnosti a včasnosti) a pro ověření, zda omluva byla přijata, je možno využít shora uvedeného čísla.

7.7 Vyrozumění správního orgánu o možnosti seznámit se s poklady rozhodnutí v předvolání k ústnímu jednání

Významným právem účastníka správního řízení je právo seznámit se s podklady rozhodnutí před jeho vydáním. Za situace, kdy je ústní jednání konáno v nepřítomnosti obviněného a správní orgán předpokládá, že po ústním jednání bude mít shromážděny veškeré poklady pro vydání rozhodnutí, lze pro odstranění námitky obviněného o porušení daného práva správnímu orgánu doporučit, aby již v předvolání obviněného k ústnímu jednání např. uvedl: *Po provedeném ústním jednání bude mít správní orgán shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a bude Vám umožněno se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí, v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, vyjádřit, a to ve lhůtě do 5 pracovních dnů od tohoto ústního jednání. Po uplynutí stanovené lhůty bude bezodkladně vydáno rozhodnutí.*

7.8 Pořizování zvukového záznamu při jednání s obviněným

V souladu se správním řádem správní orgány o úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, sepisují protokol. Správní řád dále správnímu orgánu umožňuje kromě protokolu poříditi též obrazový nebo zvukový záznam. Není však zcela běžnou záležitostí, aby správní orgán záznam pořizoval. Vzhledem k tomu, že zpochybňování protokolu a jeho obsahu je další z možných obstrukcí obviněného nebo jeho zmocněnce, je opodstatněným návrh na pořizování zvukového záznamu při každém jednání s obviněným nebo jeho zmocněncem.

7.9 Obsah protokolu o nahlížení do spisu

K právu účastníka správního řízení nahlížet do spisu se váže obstrukční námitka, že správní orgán k nahlédnutí nepředložil kompletní spisovou dokumentaci nebo že bylo ze strany správního orgánu se spisem manipulováno.

Návrh na postup správního orgánu: o nahlížení do spisové dokumentace se sepisuje protokol, do něhož správní orgán konkrétně uvede, jaké písemnosti byly předkládány, včet-

ně počtu jejich listů. Neomezí se pouze na konstatování, že byla předložena kompletní spisová dokumentace dané spisové značky.

7.10 Změna zákonné úpravy námitek podjatosti

S trochou nadsázky lze konstatovat, že současným *obstrukčním trendem* je vznášení námitek podjatosti. Správní orgán nemá možnost zneužívání námitek podjatosti předcházet, neboť účastníci je mohou vznášet kdykoliv, aniž by k tomu byl dán reálný důvod. Předkládané argumenty pro údajný zájem oprávněné úřední osoby na výsledku řízení bývají smyšlené.

O velkém rozsahu zneužívání práva namítat podjatost úřední osoby svědčí fakt, že Zastupitelstvo Pardubického kraje předložilo návrh novely správního řádu. Zastupitelstvo spatřuje nedostatek právní úpravy podjatosti ve správním řádu, neboť opomíjí bližší úpravu systémové podjatosti. Systémová podjatost přitom významnou měrou ovlivňuje praxi správních orgánů. Z tohoto důvodu zastupitelstvo předložilo návrh novely správního řádu, jehož cílem je efektivnější a rychlejší rozhodování správních orgánů díky poklesu počtu námitek podjatosti. Navrhovaná změna by znamenala, že úřední osoba *není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku*. Dne 2. 3. 2018 tento návrh prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně. Návrh byl přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru jakožto výboru garančnímu a dále výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

ZÁVĚR

Diplomová práce se zabývala problematikou správního trestání v oblasti přestupků spáchaných v provozu na pozemních komunikacích z pohledu práv účastníků správního řízení a povinností správních orgánů. Dílčím záměrem bylo zdůraznit, že ne vždy jsou práva účastníky pouze důsledně využívána, ale že jsou práva také zneužívána. Hlavním záměrem bylo předložit návrh na efektivní postupy správních orgánů, jimiž by mohly předcházet, čelit nebo zabránit procesním obstrukcím a zneužívání práva ze strany obviněných z přestupku a jejich zmocněnců.

Teoretická část předeštlá aktuální úpravu správního trestání se zaměřením na změny, které by v budoucnu mohly obstrukční chování obviněných a jejich zmocněnců ovlivnit, a to pozitivně (úprava doručování zmocněnci), ale také negativně (právo obviněného žádat ústní jednání). Dále přinesla výklad zásad správního a přestupkového řízení a práv účastníků správního a přestupkového řízení, neboli výklad povinností jedné strany správního řízení zrcadlících se v právech strany druhé. Vysvětlení této problematiky je nezbytné pro pochopení praktické části. Správní orgány totiž při projednávání přestupků v mnoha případech nedisponují takovými procesními prostředky, jejichž prostřednictvím by mohly na obstrukční jednání obviněného z přestupku či jeho zmocněnce účinně reagovat. Dostávají se tak do pozice, kdy obstrukčnímu jednání mohou čelit pouze tím, že se jim úspěšně podaří prokázat zneužití práva a nepřiznají mu právní účinky.

Praktická část práce ukázala, jak je pro správní orgány obtížné zneužití práva správně posoudit a prokázat. Složitost uvedeného dokládá analýza rozhodovací činnosti NSS a krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví, kdy ve zcela konkrétní projednávané věci vidíme protichůdnost názorů soudů nato, zda bylo právo zneužito.

Při rozhodovací činnosti se přitom správní orgány často opírají právě o rozsudky NSS. Analýza vybraných judikátů také poskytla přehled procesních obstrukcí ve správním řízení o přestupcích spáchaných řidiči motorových vozidel. Podstatnější pro praxi však je, že přinesla vymezení zneužití práva a kritéria, která je třeba ze strany správních orgánů splnit pro učinění bezchybného závěru o zneužití práva.

Po provedené analýze byly vyhodnoceny nejčastější způsoby procesních obstrukcí a zneužití práva. Zároveň byly posouzeny reálné možnosti správních orgánů. Z výsledků analýzy a možností správních orgánů bylo vycházeno při vypracování návrhu na

zvýšení efektivity postupů správních orgánů k redukci procesních obstrukcí a zneužívání práva.

Vzhledem ke kompletně nové úpravě správního trestání se bude zpracovaná problematika dále vyvíjet. Je pouze otázkou času, kdy dojde ke zneužívání nového práva obviněného z přestupku upraveného v ZOP, a to práva žádat ústní jednání. Ostatně již nyní někteří odborníci na správní trestání s myšlenkou na zneužití uvedeného práva přicházejí. V práci byla zmíněna nová taktika osob spojených s Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, praxe a čas ukáží, co všechno s sebou přinese. Změnu lze předpokládat také v legislativní oblasti, aktuálně je očekávána změna správního řádu. Bude tedy přínosné se tématem práce nadále zabývat.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL, 2013. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

BRAŽINA, Radislav a Nikola JÍLKOVÁ, 2017. Odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle současné i budoucí právní úpravy. *Právní rozhledy* [online]. Praha: C. H. Beck, **25**(2), 43-48 [cit. 2018-02-22]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz.proxy.k.utb.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gjpgxgzugm&groupIndex=0&rowIndex=0#>

ČESKO, 2004. Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. Částka 174, s. 9782-9827. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKO, 2016. Zákon č. 250/2016 Sb. ze dne 12. července 2016 o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. In: *Sbírka zákonů České republiky*. Částka 98, s. 3714-3747. ISSN 1211-1244. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

ČESKOSLOVENSKO, 1990. Usnesení předsednictva České národní rady č. 200/1990 Sb. ze dne 17. května 1990 o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České a Slovenské Federativní republiky*. Částka 35, s. 810-826. ISSN 1210-0005. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

DRCHAL, Václav, 2014. Velmi zvláštní služby. In: *Česká advokátní komora* [online]. 7. 4. 2014 [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=12818>

ENDICOTT, Timothy, 2015. *Administrative law*. 3rd ed. New York, NY: Oxford University Press, 650 s. ISBN 978-0-19-871450-7.

HENDRYCH, Dušan et al., 2012. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK, 2017. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

JEMELKA, Luboš, Klára PONĎELÍČKOVÁ a David BOHADLO, 2016. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

KMEC, Jiří et al., 2012. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

KOZELKA, Petr, 2018. Pojišťovna proti pokutám chystá nový trik na úřady, už se o ni zajímá policie. In: *Novinky.cz* [online]. 3. 3. 2018 [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/465053-pojistovna-proti-pokutam-chysta-novy-trik-na-urady-uz-se-o-ni-zajima-policie.html>

KRAJSKÝ SOUD V OSTRAVĚ, 2015. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 4. 2015, čj. 72 A 2/2014-27. In: *CODEXIS® [právní informační systém]*. Ostrava: ATLAS consulting [cit. 2018-03-05].

KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ, 2017. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. In: *CODEXIS® [právní informační systém]*. 1. vyd. Praha: Leges, 832 s. [cit. 2018-03-05]. ISBN 978-80-7502-211-0.

LAVICKÝ, Petr et al., 2014. *Občanský zákoník I.: komentář*. Obecná část (§ 1 – 654). 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9.

MATES, Pavel a Věra ONDRÁČKOVÁ, 2016. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue* [online]. Praha: C. H. Beck, **15**(11-12), 253-258 [cit. 2018-02-10]. ISSN 1213-5313. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/proxy.k.utb.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgxp4s7geyv6mj5zv6mrvvgm&groupIndex=2&rowIndex=0>

MDČR, 2018. Statistiky přestupků a trestných činů In: *Ministerstvo dopravy ČR* [online]. [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Statistiky/Silnicni-doprava/Statistiky-k-bodovemu-hodnoceni/Statistiky-prestupku-a-trestnych-cinu>

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2005. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-02-25]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0107_1Afs_0400048A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2011. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0143_4As__1300007_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2014. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, čj. 4 As 85/2014-40. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0085_4As__14_20140804121808_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2014. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, čj. 4 As 120/2014-21. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-04]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0120_4As__140_20140813121500_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2014. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 As 107/2013-30. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-06]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0107_3As__13_20140616161658_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2015, čj. 2 As 47/2015-30. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-02-25]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0047_2As__1500030_20150513112442_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 240/2014-48. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší

správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/024010As__1400048_20150819135948_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, čj. 10 As 251/2014-53. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/025110As__1400053_20150904071117_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, čj. 4 As 45/2015-22. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0045_4As__1500022_20150415124259_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 As 197/2016-25. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0197_6As__1400025_20150529130051_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2016. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, čj. 10 As 5/2016-36. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/000510As__1600036_20160418100837_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2016. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 9 As 220/2015-47. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0220_9As__1500047_20160225111549_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2016. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 6 As 73/2016-40. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0073_6As__1600040_20160704103138_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2017. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, čj. 10 As 4/2016-33. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/000410As__1600032_20170324070754_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2017. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2017, čj. 8 As 49/2016-34. In: *Nejvyšší správní soud ČR* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003-2018 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0049_8As__1600034_20170118084638_prevedeno.pdf

NÖHMER, Sabrina, 2013. *Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren*. 1. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 392 s. ISBN 978-3-16-152564-3.

POTĚŠIL, Lukáš et al., 2015. *Správní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

POTĚŠIL, Lukáš, 2017. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy* [online]. Praha: C. H. Beck, **25**(23-24), 818-823 [cit. 2018-02-10]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz.proxy.k.utb.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gizv6mrul5zv6obrhaxgg3br>

PRŮCHA, Petr, 2012. *Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013*. In: *CODEXIS® [právní informační systém]*. 1. vyd. Praha: Leges, 464 s. [cit. 2018-02-26]. ISBN 978-80-87576-35-9.

SEVER, Tina, Iztok RAKAR and Polonca KOVAČ, 2015. Protecting Human Rights Through Fundamental Principles of Administrative Procedures in Eastern Europe. *DANUBE: Law and Economics Review* [online]. **5**(4), 249-275 [cit. 2018-02-10]. ISSN 18048285. Dostupné z: <https://www.degruyter.com/view/j/danb.2014.5.issue-4/danb-2014-0014/danb-2014-0014.xml?format=INT>

SKULOVÁ, Soňa et al., 2012. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 386 s. ISBN 978-80-7380-414-5.

SLÁDEČEK, Vladimír, 2013. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

Sněmovní tisk 54. *POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY* [online]. © 1995-2018 [cit. 2018-03-11]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=54>

STELKENS, Paul, Heinz Joachim BONK und Michael SACHS, 2014. *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 5647 s. ISBN 978-3-406-59711-4.

STRAKOŠ, Jan a Pavlína KROUPOVÁ, 2017. *Základy správního trestání*. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 104 s. ISBN 978-80-86976-39-6.

SVOBODA, Petr, 2007. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha: Linde, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

ŠÁMAL, Pavel et al., 2015. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 3614 s. ISBN 978-80-7400-428-5.

ŠUSTOVÁ, Jana, 2015. Abusus iuris v civilním procesu aneb umí české soudy čelit zneužívání procesu? *Právní rozhledy* [online]. Praha: C. H. Beck, **23**(12), 443-450 [cit. 2018-02-18]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz.proxy.k.utb.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gez6427gq2dg&groupIndex=9&rowIndex=0#>

ÚSTAVNÍ SOUD ČR, 2016. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2016, čj. II. ÚS 1700/15-1. In: *NALUS* [online]. AutoCont CZ, a.s., © 2006 [cit. 2018-03-05]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=92010&pos=1&cnt=1&typ=result>

VEDRAL, Josef, 2012. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VOKUŠ, Jiří, 2016. Přestupky v letech 2014 a 2015. In: *Policie České republiky* [online]. 22. 4. 2016 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/prestupky-v-letech-2014-a-2015.aspx>

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Čl.	Článek.
EU	Evropská unie.
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
MDČR	Ministerstvo dopravy České republiky.
NSS	Nejvyšší správní soud.
PřZ	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
ZOP	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
ZPPK	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
ZSPI	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Počet evidovaných přestupků a trestných činů spáchaných řidiči (zdroj: vlastní zpracování dle MDČR, © 2018).....	44
Tab. 2. Přestupky evidované službou pořádkové a dopravní policie (zdroj: vlastní zpracování dle Policie ČR, © 2018).....	45