

Oblasti obstrukcí (nejen) v řízení o dopravních přestupcích

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.,
JUDr. David Hejč, Ph.D., Brno*

S obstrukcemi a obstrukčním jednáním se lze setkávat nejen v řízení o tzv. dopravních přestupcích, ale naopak mohou mít (a mají) obecnější povahu a dopady. Nabízí se otázka, zda jsou určité fáze či oblasti správního (přestupkového) řízení z povahy věci náchylnější k obstrukčnímu jednání, které to případně jsou a proč tomu tak je. S jejím zodpovězením souvisí nalezení možností řešení různých obstrukčních taktik.

I. Obstrukce a řízení o dopravních přestupcích

Z hlediska vlastního vymezení obstrukcí, resp. jejich pojmu a oblasti tzv. dopravních přestupků, navazuje tento text přímo na náš předchozí článek k dané problematice,¹ přičemž ji blíže a zcela konkrétně rozvádí. Vychází přitom z původní teze, že obstrukcí je takové uplatňování procesních práv účastníků řízení o přestupcích (především osob obviněných), jehož snahou je zatížit nebo zmařit řádný postup v tomto řízení.

Skutečnost, že při vedení různých správních řízení se správní orgány mohou setkávat s rozličnými obstrukcemi ze strany účastníků řízení, je dána již povahou věci a především skutečností, že jde o řízení zahajované z moci úřední (tzv. *ex officio*).² V takové situaci lze obecně předpokládat, že účastník řízení, v případě řízení o přestupcích v postavení obviněného,³ v zásadě – veden obavou z potrestání – nemá zájem na rychlém vyřízení věci. I přesto, že každé zahájení správního (přestupkového) řízení nemusí nutně vyústit ve vyslovení viny a uložení správního trestu obviněnému.⁴

Legitimní, byť poměrně provokativní, je v této souvislosti otázka, zda jsou činěny obstrukce i u těch přestupkových řízení, u nichž je obviněný přesvědčen, že řízení skončí jeho zastavením z „důvodu jeho nevinu“.⁵ Otázka v těchto případech může znít i tak, zda a jak moc je v zájmu obviněného čekat „dlouhou dobu“ na „zprošťující“ rozhodnutí správního orgánu. V takové situaci se doslova nabízí úvaha, zda obstrukční jednání není pojmově spojeno spíše s případy, kdy je otázka viny obviněného účastníka řízení, minimálně z jeho pohledu, „jasná a daná“, přičemž se právě obstrukcemi tuto skutečnost snaží všemožně zvrátit, nebo ji alespoň co nejvíce oddálit.

Podle našeho názoru nicméně neplatí jednoduchá přímá úměrnost „čím více obstrukcí, tím jasnější vina obviněného“. Rozhodně by obstrukce při vedení správního řízení neměly být plošně pojímány jako přitěžující okolnost⁶ z hlediska následných úvah správního orgánu o uložení správního trestu co do druhu a jeho výměry. Domníváme se, že obstrukce jsou svébytnou formou procesní obrany, která je právem zakázána až v krajních případech (zneužití práva). Taková forma procesní obrany mnohdy představuje vztah daného účastníka řízení k jeho věci, právním předpisům a dodržování pravidel vůbec.

II. Kategorizace obstrukcí

Při kategorizaci jednotlivých obstrukcí jsme vycházeli z dotazníkového šetření⁷ a jeho výstupů. Jakkoliv ne-

šlo o šetření celostátní, se zapojením všech relevantních správních orgánů, které vykonávají svou působnost v oblasti tzv. dopravních přestupků, přesto jsme toho názoru, že získaná data umožňují vyslovit vcelku zobecnující informace, které mohou mít komplexní povahu.

Zcela jednoznačně se ukázalo, jak důležitá je, z pohledu správních orgánů, náležitá znalost nejen příslušné hmotněprávní úpravy, ale právě i úpravy procesní, která je obsažena jak v přestupkovém zákoně, tak obecně i ve správním řádu. Z hlediska jednotlivých obstrukcí lze dospět k závěru, že s obstrukcemi se v první řadě setkávají správní orgány již v prvním stupni správního (přestupkového) řízení. Často jsou však taková řízení vedena osobami bez právního vzdělání. I z toho důvodu u nich obstrukce mohou vyvolat větší komplikace, jakkoliv by třeba, z pohledu správního orgánu vyššího stupně, nebo dokonce soudu, jejich řešení nemuselo být složité a náročné.

Ohledně kategorizace jednotlivých obstrukcí jsme dospěli k závěru, že povaha obstrukcí se vztahuje převážně k procesním stránkám správního (přestupkového) řízení, resp. k oblastem, které se úzce pojí s procesními právy obviněného účastníka řízení a jejich uplatněním. Důvod je zřejmě dvojnásobný. Jednak při realizaci tohoto procesního práva, obstrukce nevyjímaje, mohou vyvstat otázky, zda jim vůbec nějak čelit. A současně, případné (nevhodné) zásahy správního orgánu při (nesprávném) řešení obstrukcí tohoto typu mohou vést v krajní situaci ke zkrácení procesních práv takového účastníka řízení. Snadno to může svádět k úvahám o procesním pochybení a jeho důsledcích v podobě nezákonného rozhodnutí.⁸

Právě řešení takových obstrukcí vyžaduje z pohledu správních orgánů jak obezřetný přístup, tak i náležitou znalost právní úpravy, odborné literatury a judikatury. Ta

* Autoři působí na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty MU.

Článek byl vytvořen v rámci projektu č. TL010000194 „Applikace znalostí procesních obstrukčních taktik vyskytujících se zejména v řízení o dopravních přestupcích za účelem zvýšení efektivity řízení před správním orgánem a zvýšení vymahatelnosti práva silničního provozu“, který je realizován za finanční podpory Technologické agentury ČR.

1) Skulová, S., Hejč, D., Potěšil, L., Scheuer, J., Ibrmajerová, K. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. Právní rozhledy, 2019, č. 11, s. 393–397.

2) K této problematice srov. § 46 SpŘ a § 78 PřesZ. Z pohledu správních orgánů, ale i účastníků řízení – obviněných – je přitom klíčové řádné vymezení skutku, který je předmětem řízení, jakož i jeho právní kvalifikace, a to již v oznámení o zahájení řízení (k tomu srov. § 46 odst. 1 SpŘ a § 78 odst. 3 PřesZ).

3) Srov. § 68 písm. a) PřesZ.

4) Stranou ponecháváme, že přestupkový zákon v § 43 obecně umožňuje upuštění od uložení správního trestu, zatímco speciální zákon, kterým je zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v případě tzv. dopravních přestupků upuštění od uložení správního trestu na řadě míst výslovně vylučuje. Přitom i to může být jedním z důvodů, proč se právě s obstrukcemi lze v těchto řízeních setkávat.

5) K tomu srov. § 86 odst. 1 PřesZ a jednotlivé důvody vedoucí k zastavení přestupkového řízení.

6) Jakkoliv jsou tzv. přitěžující okolnosti v § 40 PřesZ uvedeny demonstrativním výčtem, nejedná se podle našeho názoru o tuto skutečnost, i když judikatura takový přístup zcela, ve svých důsledcích, nezavrhuje (k tomu srov. rozsudek NSS z 15. 12. 2017, sp. zn. 4 As 199/2017).

7) Dotazníkové šetření v r. 2017 realizovalo Centrum dopravního výzkumu, v. v. i., přičemž bližší data jsou uvedena v našem předchozím článku k této problematice, cit. sub. I.

8) Srov. § 89 odst. 2 SpŘ a nutnost poměrování jednotlivých procesních pochybení a § 90 odst. 1 písm. b) SpŘ.

ostatně může dávat, a také v drtivé většině případů, jak bude uvedeno v poznámkách pod čarou, dává návod, jakým vhodným způsobem postupovat a nastalé obstrukce řešit.

III. Jednotlivé kategorie (oblasti) obstrukčního jednání

Velmi náchylná k problematice obstrukcí je oblast doručování. Představuje nezbytný komunikační nástroj správního orgánu s účastníkem řízení, u kterého je třeba, aby se v jeho rámci postupovalo v souladu se zákonem a i na základě toho následně k doručení došlo, třeba na základě tzv. fikce. V dané oblasti je k obstrukcím často využívána zákonem umožněná volba obviněného, jakým způsobem, resp. na jakou adresu mu mají být písemnosti správního orgánu doručovány. Obstrukčnímu jednání může podléhat již samotná jazyková formulace obsažená v požádání účastníka řízení o doručování písemnosti na zvolenou adresu pro doručování.⁹ Účastník záměrně v takovém podání, jako projev obstrukce, sdělí adresu pro „doručení“, nikoliv pro „doručování“, a doufá, že tento slovesný vid pomylí správní orgán v tom, zda sdělená adresa sloužila jen pro doručení jediné písemnosti v rámci správního řízení.¹⁰ Dalším obstrukčním pokusem o zmatení správního orgánu prostřednictvím volby adresy pro doručování je případ, kdy účastník řízení správnímu orgánu sdělí elektronickou adresu (e-mail) obsahující diakritiku, spoléhající se na to, že úřední osoba netuší, že v některých případech lze e-maily zřizovat i s použitím diakritiky. A jen z důvodu této nevědomosti bude správní orgán doručovat na předmětnou adresu bez diakritiky, kterou si účastník pro úspěch své obstrukce rovněž zřídil.¹¹ Příkladem obstrukce založené na způsobu doručování písemnosti správním orgánem, který je odvislý od aktivity účastníka řízení, je rovněž případ, kdy si účastník řízení zřídí datovou schránku až v průběhu správního řízení v naději, že to správní orgán nezaznamená a poruší zákonem preferovanou formu doručování.¹²

Právním institutem, který je k obstrukcím frekventovaně využíván, je i námitka podjatosti.¹³ Účastníci řízení užívají obstrukční taktiku ve formě tzv. hromadné podjatosti, kdy namítají podjatost vůči všem úředním osobám příslušného správního orgánu,¹⁴ nebo dále také jen proti úřední osobě, která sice u příslušného správního orgánu pracuje, ale na daném řízení se vůbec nepodílí.¹⁵ Z hlediska svého obsahu bývají obstrukční námitky podjatosti nezřídka založeny na účelových spekulacích ze strany účastníka – např. že si úřední osoba nezachovává nadhled, chová se nepřátelsky, zneužívá právo, zkresluje výpovědi svědků v neprospěch obviněného apod.¹⁶ Rovněž načasování podání námitky podjatosti účastníkem řízení může mít obstrukční povahu – např. doručení námitky podjatosti těsně před nařízeným ústním jednáním,¹⁷ nebo podání námitky podjatosti až v odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně.¹⁸

Často se lze s problematikou obstrukcí setkat v souvislosti se zastupováním účastníků řízení a udělováním plných mocí tzv. obecným zmocněncům. Tyto obstrukce mohou mít svůj základ kupř. v tom, že plná moc, která prokazuje existenci vztahu mezi zástupcem a zastoupeným, nemá všechny stanovené náležitosti, kupř. podpis,¹⁹ pročez je třeba aktivity správního orgánu, aby tento nedostatek byl vhodně napraven.²⁰ Jiným příkladem mohou být obstrukce spočívající v nejasnosti, kdo je vlast-

ně zástupcem účastníka řízení, s kým se má jednat a komu a kam doručovat. Vzhledem k tomu, že správní řád nestanoví žádné požadavky na osobu tzv. obecného zmocněnce, obstrukce vycházejí z toho, že zastupovanými jsou pověřovány osoby nesvéprávné,²¹ osoby ze zahraničí, což vytváří problémy zejména při doručování,²² nebo osoby právnické, u nichž bývá složitější dohledávat, kdo konkrétně má v dané věci jejich jménem jednat.²³ Výjimečné nejsou ani obstrukce spočívající v náhlých změnách zástupce,²⁴ případně v tzv. substitučních doložkách.²⁵

Další oblastí, u které se lze s obstrukcemi prokazatelně setkat, je poměrně široká problematika podání, resp. jeho obsahových náležitostí. Jedná se především o obstrukce spočívající v tom, že ze strany účastníka řízení jsou činěna záměrně tzv. blanketní (neúplná) podání, mnohdy spojená s tím, že podatel se zaváže k doplnění v jím stanovené lhůtě, nebo až na výzvu správního orgánu.²⁶ V praxi je tato obstrukce poměrně častá, zejména v případech podání odvolání a jeho náležitostí.²⁷ Naopak zcela jiným případem jsou situace, kdy podání sice za tzv. blanketní označí jeho podatel, nicméně po obsahové stránce takové podání obsahuje všechny požadované náležitosti, a tzv. blanketní proto není. Přesto se podatel domáhá poskytnutí návodu a lhůty k odstranění domnělých vad.²⁸

Z pohledu správního orgánu jsou náročnější k posouzení a vyřešení ty obstrukce, které spočívají v omluvách z nařízeného ústního jednání. Jednak z toho důvodu, že je třeba je náležitě a vždy individuálně posoudit, ale také proto, že správní orgán musí rozhodnout, zda je nutné ústní jednání odročit, nebo je lze konat i bez přítomnosti obviněného (nebo jeho zástupce). Z judikatury²⁹ přitom plyne, že omluva může být jak bezprostřední, tak i následná, což je podle našeho názoru správné, nicméně vytváří se tím vhodný a vítaný prostor pro obstrukce a komplikace při vedení správního řízení. Obstrukce v daném ohledu mohou spočívat v tom, že k omluvám do-

9) § 19 odst. 4 SpŘ.

10) Srov. rozsudek NSS z 27. 11. 2013, sp. zn. 4 As 141/2013.

11) Srov. rozsudky NSS z 24. 7. 2015, sp. zn. 8 As 55/2015, a z 29. 8. 2018, sp. zn. 10 As 324/2017.

12) Viz § 19 odst. 1 SpŘ. Srov. rozsudek NSS z 22. 3. 2017, sp. zn. 6 As 5/2017.

13) § 14 odst. 2 SpŘ.

14) Srov. rozsudky NSS z 21. 6. 2018, sp. zn. 9 As 235/2017; z 16. 12. 2004, sp. zn. 2 As 21/2004; z 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010, a z 3. 4. 2019, sp. zn. 2 As 151/2018.

15) Srov. rozsudek NSS z 20. 11. 2014, sp. zn. 9 As 121/2014.

16) Srov. rozsudky NSS z 11. 6. 2014, sp. zn. 3 As 107/2013, a ze 14. 6. 2012, sp. zn. 1 As 55/2012.

17) Srov. rozsudky NSS z 12. 10. 2016, sp. zn. 1 As 266/2015, a z 30. 1. 2013, sp. zn. 1 As 89/2010.

18) Srov. rozsudek NSS z 30. 1. 2013, sp. zn. 1 As 89/2010.

19) Srov. rozsudek NSS z 22. 6. 2016, sp. zn. 1 As 34/2016.

20) Srov. § 37 odst. 3 SpŘ.

21) Srov. rozsudky NSS z 23. 2. 2016, sp. zn. 8 As 6/2016 (č. 3394/2016 Sb. NSS), nebo z 21. 2. 2017, sp. zn. 8 As 174/2016.

22) Srov. rozsudek NSS ze 4. 5. 2011, sp. zn. 1 As 27/2011 (č. 2452/2012 Sb. NSS).

23) Srov. rozsudek KS v Ostravě z 30. 11. 2018, sp. zn. 19 A 15/2018.

24) Srov. rozsudky NSS z 29. 4. 2009, sp. zn. 1 As 32/2009, nebo z 8. 10. 2014, sp. zn. 5 As 26/2014.

25) Srov. rozsudky NSS z 25. 2. 2016, sp. zn. 9 As 220/2015, nebo z 21. 3. 2019, sp. zn. 7 As 110/2018.

26) Srov. rozsudek KS v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008 (č. 1578/2008 Sb. NSS).

27) Srov. rozsudek NSS z 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009.

28) Srov. rozsudek MS v Praze z 2. 11. 2011, sp. zn. 5 Ca 298/2008 (č. 2766/2013 Sb. NSS).

29) Srov. rozsudek NSS z 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009.

chází „těsně“ před konáním ústního jednání,³⁰ a to třeba i opakovaně.³¹ Jiným případem obstrukcí může být omlouvání neúčasti při současném vyslovení požadavku přítomnosti omluveného, což může být jak účastník, tak i jeho zástupce.³²

Jako obstrukční mohou být vnímána i podání účastníků řízení, kterými navrhuji provedení důkazů, jež jsou pro skutkový a právní základ rozhodnutí zjevně nepotřebné nebo nadbytečné.³³ V souvislosti s dokazováním může mít obstrukční povahu i postup účastníka řízení, který pouze velmi obecně tvrdí, že v době spáchání přestupku byl nepřítomný, aniž by své tvrzení nějakým způsobem dokládal, a to ve snaze prodloužit řízení vyvoláním potřeby provedení důkazu znaleckým posudkem.³⁴ Obstrukční může být i námitka účastníka ve vztahu k dokazování požití alkoholu před jízdou vozidlem, kdy účastník tvrdí, že naměřená hladina alkoholu je důsledkem požití běžně užívaného produktu obsahujícího alkohol (kapky, léky, ústní voda).³⁵

IV. Závěrem

Jsme toho názoru, že obecně náchylnější k obstrukčnímu jednání je řízení v prvním stupni. A to jak z pohledu objektivního, kdy řízení zde teprve začíná a je snaha je co nejlépe zdržovat či zkomplikovat, tak i z pohledu ryze subjektivního. Jedná se o fakt, že s takovými obstrukcemi se správní orgán dosud nesetkal, nebo sice setkal, ale neví, zda v případě daného účastníka řízení se jedná právě o záměrnou obstrukci, nebo o určité ojedinělé pochybení. Subjektivním důvodem mohou být právě již zmiňované znalosti a dovednosti správního orgánu při řešení takových obstrukcí, ale i (přísný či formalistický) přístup odvolacích správních orgánů a jejich metodická, kontrolní, ale i celkově pomocně-osvětová činnost.

K obstrukcím často dochází právě ihned na počátku správního řízení, kdy správní orgán mnohdy nemá žádnou možnost posoudit, zda jde o účastníka „problémového“, resp. obstrukčního, či nikoliv. Současně je to právě počátek řízení, který je velmi důležitý v tom, že případná pochybení v této fázi mohou vyjít najevo až později, přičemž jejich řešení může být velmi komplikované, v krajním případě může vyústit ve zrušení rozhodnutí a vrácení věci, resp. ke zopakování a nápravě chybného kroku. Nelze přitom zcela jednoznačně uvést, že k ob-

strukcím je náchylnější fáze dokazování, spojená s ústním jednáním, jakkoliv i zde se s obstrukcemi setkat lze. Obstrukce mohou být často činěny ještě předtím, ale i po ukončení ústního jednání. Lze se s nimi setkat v různých fázích správního řízení. Záleží potom na účastníkovi řízení, jak je uplatní, a také a především na správním orgánu, zda a jakým způsobem je bude schopen vyřešit, resp. bude připraven jim čelit.

Učiněným závěrům ostatně odpovídá přehled oblastí častého obstrukčního jednání poskytnutý v předchozí části. Z uvedeného textu je prostřednictvím odkazů na související judikaturu patrné, že správný přístup k řešení řady obstrukcí je správním orgánům k dispozici.³⁶ Nicméně v zájmu toho, aby úřední osoby byly v co největším počtu případů schopny řádného uplatnění těchto řešení, jeví se – s ohledem na počet soudních rozhodnutí a obsáhlost jejich odůvodnění – současně jako potřebné, aby k těmto řešením měly co nejsnadnější přímý přístup, v jehož rámci by pro ně byla daná problematika zpracována v přehledné a koncentrované podobě. K tomu by ostatně mohl napomoci i tento článek.

Je poměrně paradoxní, že drtivá většina shora popsaných obstrukčních taktik, uplatňovaných právě v řízení o tzv. dopravních přestupcích, v sobě nezohledňuje případná specifika tohoto procesního postupu, resp. s přestupkovou podstatou tolik nesouvisí. Jinak řečeno, platformou pro obstrukce v řízení o tzv. dopravních přestupcích není „až/už“ přestupkový zákon samotný, nýbrž „již“ správní řád. Z toho lze dovodit, že s uvedenými obstrukčními jednáními se můžeme setkat i v jiných správních řízeních nežli pouze přestupkových. Přitom je to právě přestupkový zákon, který se v § 67 snaží výslovně na určitou obstrukční taktiku reagovat. ■

30) Srov. rozsudek NSS z 21. 6. 2013, sp. zn. 6 As 25/2013.

31) Srov. rozsudek NSS z 12. 3. 2009, sp. zn. 7 As 9/2009.

32) Srov. rozsudky NSS z 15. 2. 2017, sp. zn. 1 As 345/2016, nebo z 27. 7. 2017, sp. zn. 10 As 290/2016.

33) Srov. rozsudek VS v Praze z 27. 8. 1993, sp. zn. 6 A 82/93, rozsudky NSS z 13. 11. 2009, sp. zn. 5 As 29/2009, a z 2. 5. 2012, sp. zn. 8 As 100/2011.

34) Srov. rozsudek NSS z 23. 3. 2011, sp. zn. 4 Ads 67/2010, a rozsudek KS v Ostravě z 29. 9. 2015, sp. zn. 20 A 6/2014.

35) Srov. rozsudek KS v Plzni z 30. 9. 2015, sp. zn. 17 A 27/2014, usnesení ÚS z 25. 10. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2609/18, rozsudky NSS z 21. 10. 2010, sp. zn. 8 As 59/2010, a z 24. 6. 2008, sp. zn. 8 As 11/2007, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze 17. 4. 2018, sp. zn. 2 As 154/2017.

36) Judikaturu správních soudů viz na <http://www.nssoud.cz>.

DISKUSE

Zdravotní nezpůsobilost zaměstnance: dva výpovědní důvody, mnoho problémů?

Jakub Tomšej, Praha*

I. Geneze ustanovení

Není žádného sporu o tom, že ztráta zdravotní způsobilosti na straně zaměstnance je legitimním a rozumným důvodem pro skončení pracovního poměru. Počítal s ní

již zákoník práce č. 65/1965 Sb., jehož znění v době nabytí jeho účinnosti uvádělo, že důvod k výpovědi zaměstnavatele (organizace) je naplněn mj.,

„je-li pracovník ze zdravotních důvodů trvale nezpůsobilý plnit povinnosti vyplývající z jeho pracovního poměru“ [§ 46 odst. 1 písm. d) ZPr 1965].

* Autor je odborným asistentem na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK. Příspěvek vznikl v rámci projektu „Lékařské posudky poskytovatelů pracovnělékařských služeb a jejich význam pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců“, id. č. V11-S4.