

Aktuální otázky správního soudnictví v praxi krajského soudu

JUDr. Martina Radkova, soudkyně Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, doktorandka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Anotace: Příspěvek znázorňuje a předvídá důsledky novel soudního řádu správního a souvisejících zákonů a dále je zaměřen na poněkud opomenuté oblasti jako je přístup k soudu, skutečnou možnost žalobců být zastoupeni a účinně navrhopat provádění důkazů, na nikoli přezkumnou a subsidiární ale rozhodovací činnost soudu, na důsledky kombinace několika předpisů v oblasti dopravního práva (žaloba a bodové hodnocení), na rovnováhu mezi ochranou zájmů žalobců a žalovaných a na srozumitelnost práva.

Klíčová slova: znalec, posudek, osvobození, přístup k soudu, přestupek, access to justice, novela, důkaz, důvěra, blok, zneužití, mateřská, ochránce, pokuta, srozumitelnost, princip

Hlavní otázky současného správního soudnictví lze rozdělit do dvou oblastí: na ty, které souvisí s novelou soudního řádu správního a na ty zbylé, svým významem neméně zásadní. Vzhledem k omezenému rozsahu příspěvku lze nastíněné oblasti pouze vytýčit.

I. Osvobozování od placení soudních poplatků a ustanovování zástupců pro řízení

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci je příslušný v současné době k rozhodování ve věcech sociální ochrany, přestupků a letos nově cizinecké agendě s výjimkou mezinárodní ochrany, náležejících samosoudci (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). Obsah těchto agend, zejména v sociální oblasti, do značné míry předurčuje procesní průběh, jehož pravidelnou součástí jsou žádosti o ustanovení zástupce ex offio a o osvobození od soudních poplatků - z důvodu ustanovení zástupce anebo z důvodu návrhů dokazování znaleckými posudky.

Podle § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), ve znění účinném od 1. 1. 2012, účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. navrhovatelí, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát;

hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát.

V aplikační praxi krajských soudů panuje, alespoň dosud, shoda na tom, že první větu § 35 odst. 8 s. ř. s. je třeba vyložit tak, že ustanovit zástupce lze pouze tomu, kdo je osvobozen od soudních poplatků zcela. Jinými slovy, jsou to pouze osoby, u nichž soud shledá zvlášť závažné důvody pro úplné osvobození od soudních poplatků, má jít o výjimečné případy. Otázkou je, zda je takové opatření přiměřené. Proč osoby, které jsou osvobozeny od placení soudních poplatků jen zčásti, nemají rovněž nárok na částečně bezplatného či placeného advokáta nebo jiného zástupce.

Vůbec by byla zajímavá analýza, v kolika a jakých případech všechny soudy v České republice poskytovaly úplné a částečné osvobození od soudních poplatků před 1. 1. 2012 a po tomto datu. Neméně zajímavé by bylo srovnání se zahraničím. Z uvedeného by mohly vyplynout nejen důsledky novely (ať již kýžené a zamýšlené), toť snad práce pro ty, kteří se těší zájmu o tvorbu práva a zejména jeho důsledků.¹

Důvody novely jsou i bez důvodové zprávy zjevné. Současná ekonomická situace státu, potřeba přesnější zákonné úpravy a jednodušší praxe. Jistě existoval příliš velký počet osob v oblasti sociální ochrany, které splňovaly podmínky pro osvobození, včetně úplného. Přesná kritéria nebyla, nejsou a ani není možné je stanovit. Rozhodovací praxe se lišila, což bylo obecně známo. Judikatury k těmto otázkám bylo relativně málo.²

¹ Obdobné ustanovení obsahuje občanský soudní řád v § 30 odst. 1 (zákon č. 99/1963 Sb.): „Účastníku, u něhož jsou předpoklady, aby byl soudem osvobozen od soudních poplatků (§ 138), předseda senátu ustanoví na jeho žádost zástupce, jestliže je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů. O tom, že může tuto žádost podat, je předseda senátu povinen účastníka poučit.“

Podle § 138 odst. 1 o. s. ř. na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva; přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li proto zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Nerozhodne-li předseda senátu jinak, vztahuje se osvobození na celé řízení a má i zpětnou účinnost; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí.

V nedávné praxi civilních úseků se objevila rozhodnutí i s 98 % osvobozením od placení soudních poplatků.

² Zde připomeňme alespoň např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2006, čj. 4 Ans 3/2005-148, www.nssoud.cz, podle kterého „v současné době nejsou v platném právu vyjádřena objektivní hlediska pro posuzování poměrů žadatele o osvobození od soudních poplatků, resp. jejich tíživosti. Osvobození od soudních poplatků je tak věcí úvahy soudu; při rozhodování o něm soud přihlíží k celkovým majetkovým poměrům žadatele, k výši soudního poplatku, k nákladům, které si pravděpodobně vyžádá dokazování, k povaze uplatněného nároku a k dalším obdobným okolnostem. Jestliže to poměry žadatele nedovolují, je soud povinen žadateli přiznat tomu odpovídající osvobození od soudních poplatků, a to buď v plném rozsahu nebo zčásti“ anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2007, čj. 4 Azs 44/2006-75, www.nssoud.cz, podle kterého „u stěžovatele, který žádá soud o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, a na výzvu soudu uvede ve vyjádření o osobních, výdělkových a majetkových poměrech, že disponuje částkou ve výši 50 000 Kč, nejsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, neboť disponuje dostatečnými finančními prostředky k tomu, aby si sám mohl zvolit advokáta a advokátovi za poskytnuté služby zaplatit.“; ze starší judikatury jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, čj. 5 Ads 1/2004-63, podle nějž „při rozhodování o osvobození od soudních poplatků nelze vycházet pouze z mechanického porovnání výše příjmu a částek

Zmíněná úprava měla a má vliv i na dokazování, dochází k častějšímu dokazování znaleckými posudky, byť je nežádoucí, aby znalci nahrazovali soudní rozhodování. Faktem je, že posuzování expertů se liší (např. posudkové komise oproti znalcům).

Doplněním slova „nezbytně“ do první věty § 35 odst. 8 s. ř. s. podle důvodové zprávy *byla zdůrazněna mimořádnost institutu ustanovení zástupce na žádost účastníka, u něhož jsou předpoklady pro osvobození od soudních poplatků*. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se změnil zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, *se mění úprava individuálního osvobození od soudních poplatků tak, že nadále by měl soud osvobodit účastníka řízení od soudních poplatků pouze zčásti, a jen výjimečně, jestliže jsou pro to zvláště závažné důvody, jej může od soudních poplatků osvobodit zcela. Tato změna je motivována snahou o to, aby se účastník, který nemá dostatek prostředků na zaplacení soudních poplatků v plné výši, podílel alespoň drobnou částkou, kterou je schopen zaplatit, na nákladech soudního řízení. Soudní poplatky mají mít zejména regulační funkci. U osob s velmi malými příjmy je třeba výši soudních poplatků moderovat, avšak pro zachování odpovědnosti při podávání návrhů by se i tyto osoby měly na řízení nějak finančně podílet, a pouze jsou-li proto zvláště závažné důvody, lze navrhovatele osvobodit od soudních poplatků zcela* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>, shlédnuto 12. 6. 2012). V důvodové zprávě se hovoří o soudních poplatcích, ale institut úplného či částečného osvobození má významný vliv na právní zastoupení a možnosti dokazování. Jestli si těchto důsledků byl zákonodárce vědom, není z důvodové zprávy zcela jasné.

Jaký to má vše význam? Nejde o nic menšího než je přístup k soudu, spravedlnosti, i právní pomoci. To, že nám chybí za dlouhých 22 let po převratu komplexní zákon o právní pomoci³, větší dostupnost kvalitních právních rad pro nemajetné od právních klinik, občanských sdružení, internetových poraden apod., není dobrou vizitkou. Do jisté míry úspěšně tuto mezeru vyplňuje Veřejný ochránce práv, jehož působnost i fyzické možnosti jsou však omezené. Nejvíce zjevně chybí zastoupení VOP alespoň v krajských městech.

Doplňme, že podle § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, *ten, kdo nespĺňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů) a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona (dále jen "žadatel"), má právo, aby mu Komora na základě jeho včasného návrhu advokáta určila. V téže věci však může být žadateli určen Komorou advokát pouze jednou; to neplatí, odmítne-li v této věci dříve určený advokát poskytnout právní služby z důvodů uvedených v § 19. V rozhodnutí o určení advokáta Komora vymezí věc, v níž je advokát povinen právní služby poskytnout, jakož i rozsah těchto služeb. Komora může v rozhodnutí o určení advokáta stanovit i další podmínky*

stanovených nařízením vlády č. 42/1998 Sb., kterým se zvyšují částky životního minima, aniž by byly vzaty v potaz další skutečnosti, mezi nimi i reálná výše životních nákladů. Objektivní nedostatek finančních prostředků se nesmí stát překážkou přístupu k soudu."

³ myšlenku otevřela (s obrovskou odezvou např. i v Lidových novinách) JUDr. Kateřina Šimáčková na blogu Jiné právo ve svém postu ze dne 1. 6. 2011 s názvem Nejnespravedlivější rozsudky (<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/nejnespravedlivejsi-rozsudky.html>, shlédnuto 12. 6. 2012)

poskytnutí právních služeb, včetně povinnosti poskytnout právní pomoc bezplatně nebo za sníženou odměnu, pokud to odůvodňují příjmové a majetkové poměry žadatele. Komorou určený advokát je povinen právní služby žadateli poskytnout za Komorou určených podmínek. To neplatí, jsou-li dány důvody pro odmítnutí poskytnutí právních služeb uvedené v § 19 nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva; v těchto případech advokát o důvodech neposkytnutí právních služeb bez odkladu písemně vyrozumí žadatele a Komoru. Určení advokáta Komorou nenahrazuje plnou moc vyžadovanou zvláštními právními předpisy k obhajobě toho, jemuž byl advokát Komorou určen, v trestním řízení nebo k jeho zastupování v jiném řízení.

Závěrem lze konstatovat, že ač se jedná o oblast na první pohled zdánlivě praktickou, podle mého by si zasluhovala tato problematika více odborné pozornosti zejména s ohledem na koncepčnost, souladnost postupů, důsledky a přístup k soudu, jenž sám o sobě je otázkou významnou, zasahující do základních práv a svobod (srov. čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS).⁴

II. Místní příslušnost – kuriozity souladnosti legislativní činnosti

Novelou soudního řádu správního (zákona č. 150/2002 Sb. zákonem č. 303/2011 Sb.) byla místní příslušnost v soudním řízení správním změněna tak, že *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti* (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

Kuriózně, ke stejnému datu, tj. 1. 1. 2012, bylo však na základě jiného reorganizačního a novelizačního úsilí, které se nikterak zjevně nespojilo s předchozím jmenovaným, stanoveno, že správním orgánem prvního stupně ve věcech pomoci v hmotné nouzi je od 1. 1. 2012 Úřad práce se sídlem v Praze (§ 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů z roku 2011). Přitom podle čl. I bodu 15. zákona č. 366/2011 Sb. (měnícím § 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi č. 111/2006 Sb.) došlo k procesnímu nástupnictví na straně žalovaného z krajských úřadů na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podle sídla správního orgánu I. stupně se tedy změnila místní příslušnost soudu (z krajů do Prahy, což je opak cíle novely s. ř. s.). V kasačních stížnostech proti usnesením o postoupení se již objevily námitky proti tomuto postupu. Přístup k soudu se tím rozhodně pro sociálně slabší osoby ztíží.

Ještě kurióznější zřejmě je, že postupy správních soudů se ve věcech hmotné nouze liší. Sama jsem věci, které napadly letos, postupovala Městskému soudu v Praze.

⁴ Podle čl. 36 odst. LZPS (z. č. 2/1993 Sb.) každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 LZPS kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Ovšem rovněž jsem viděla usnesení jmenovaného soudu, kterým byla věc postoupena do Brna s odůvodněním, že krajská pobočka Úřadu práce má sídlo v Brně. Další odůvodnění chybělo, žalobce (zaměstnanec administrativy justice) byl s tímto postupem spokojen (dožadoval se postoupení ke Krajskému soudu v Brně na základě delegace), takže tak jako v mých věcech následovat kasační stížnost nebude. Projednání věci se tím určitě prodlouží. Ať již by shledal brněnský soud, že není příslušný k projednání věci, brzy se očekává novela, na jejímž základě by mu věc do vyřízení měla být svěřena. Tato novela by podle informací z Ministerstva spravedlnosti nekýžené důsledky dvou novel měla odstranit.

Pro doplnění lze rovněž poukázat na institut delegace. O tom jsem žalobce ve věcech hmotné nouze v usnesení o postoupení nepoučovala, neboť se na tom správní soudci neshodnou, že by takové poučení bylo nutné v usnesení o postoupení uvádět. Tuto možnost jsem zmínila ve vyjádření ke kasační stížnosti pro Nejvyšší správní soud, odezva mi doposud známa není. Tak jako tak, rozsah poučení zjevně navždy bude v mnoha oblastech spornou otázkou v řízeních správních i soudních.

III. Další aktuální otázky správního soudnictví

V průběhu posledního necelého roku docházelo v praxi olomoucké pobočky Krajského soudu v Ostravě pravidelně k tomu, že někteří žalobci navrhovali **důkazy znaleckými posudky**. V několika případech byly tyto posudky již součástí návrhů ve správním řízení, některé byly předloženy v řízení soudním, některé v tomto řízení navrhovány. Šlo nejčastěji o věci invalidních důchodů a v přestupkové agendě o dopravní věci (zjištění alkohol v dechu či krvi anebo v případě nehody).

Z hlediska znaleckého dokazování nejčastější agenda invalidních důchodů dospěla k tomu, že posudky byly v soudním řízení vyhotoveny znalci v oboru zdravotnictví, se specializací posudkové lékařství anebo v oboru, kam spadalo nejzávažnější postižení žalobců. V prvním případě, kdy soud obdržel posudek ortopeda, který stanovil s příslušným odůvodněním, že žalobkyně trpí závažnějším postižením, než jaké stanovily posudkové orgány ve správním a soudním řízení, soud zaslal posudek žalované České správě sociálního zabezpečení k vyjádření. ČSSZ nechala přezkoumat závěry znalce (ortopeda) svými posudkovými lékaři a odpověděla, že zdravotní postižení žalobkyně podcenila. Soud napadené správní rozhodnutí žalované ČSSZ zrušil a kasační stížnost nebyla podána. Asi ve stejné době soud rozhodoval jinou věc, kde znalec se zaměřením na posudkové lékařství stanovil míru poklesu pracovní schopnosti žalobce o 70 %, s tím se po zrušení napadeného správního rozhodnutí zjevně nakonec ztotožnila i žalovaná a kasační stížnost nepodávala. V další věci znalec-ortoped u žalobce stanovil posouzení závažnější než posudkové orgány státu. Na výzvu krajského soudu se před jeho rozhodnutím žalovaná k věci nevyjadřovala. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti (podané z důvodu formální vady) v této věci posledně jmenovaný soud zaujal právní názor, že v případě důkazu posudkem znalce-ortopeda je třeba, aby krajský soud předal tento posudek Posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí, která se k němu vyjádří.⁵ V další obdobné věci,

⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č.j. 4 Ads 50/2012-22

kteřá je předmětem kasačního přezkumu u šestého senátu, není dosud znám výsledek. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu plyne ještě jeden právní názor. Jde o to, v jakých případech má soud přistoupit na návrh žalobce na důkaz posudkem znalce nezávislého na státní moci. Tímto zlomovým bodem je otázka **důvěry** v posudkové orgány. Tam, kde chybí, to postačuje na nařízení dokazování posudkem znalce.

Z postupů a názorů jak žalované ČSSZ, tak Nejvyššího správního soudu lze dovodit následující: pojem „plná jurisdikce“ v daných věcech lze vykládat tak, že s posudkem odborníka v jiném oboru než je posudkové lékařství musí souhlasit buď posudková komise anebo jiný znalec se specializací na posudkové lékařství.

Aby shora uvedené nevyznělo jako poněkud slepá snaha o prospěch žalobců, je nutno zdůraznit, že podle mého soudu je vždy mít třeba na paměti nejen pečlivé přezkoumání věci, ale také rovnováhu. Proto jsem v rozsudcích, kterými jsem správní rozhodnutí rušila, ponechávala nejen návod, ale i poměrně široký prostor pro další uvážení správních orgánů o dalších postupech. Cílem bylo vždy ponechat prostor pro řešení excesů, chyb, omylů apod. V uvedených rozsudcích pravidelně uvádím:

„...Pokud se žalovaná v dalším řízení neztotožní se závěrem znalce, že u žalobkyně jde o druhý stupeň invalidity, z konkrétních medicínských důvodů, postaví proti tomuto závěru nový posudek, který pečlivě skutkově i argumentačně řádně, úplně a přesvědčivě zdůvodní, proč jsou závěry znalce prof. MUDr. ..., CSc., nesprávné, a to takovým způsobem, aby v případě nepřiznání invalidity II. stupně mohl k námitkám žalobkyně toto posouzení obhájit jeho autor před soudem při případném výsledku či konfrontaci anebo přezkoumat jiný posudkový orgán, znalec či znalecký ústav.

Soud nepokračoval v dalším dokazování z důvodu zachování principu subsidiarity. Proto neustanovil jiného znalce, nedoplňoval znalecký posudek o posouzení konzultanta z oboru posudkového lékařství ani nezadával vypracování posudku znaleckému ústavu. Princip subsidiarity znamená především zdrženlivost před zásahy do správního řízení. Dalším důvodem je i to, aby soud nezatěžoval nadbytečnými náklady účastníky řízení, neboť žalovaná disponuje lékaři posudkové lékařské služby a může proto posouzení žalobkyně o posouzení z posudkového hlediska v návaznosti na znalecký posudek ortopeda doplnit.“

Vývoj pojmu „plná jurisdikce“ a rozsah zásahů správního soudnictví do činnosti správních orgánů se zřejmě ještě i v této oblasti bude usazovat. Proto je třeba vyčkat více praxe a judikatorní činnosti.

Další rozvíjející se oblastí soudního přezkumu správního jsou **blokové pokuty** (dopravní, za drobnou krádež v obchodě). Dlouhou dobu se mělo za to, že rozhodnutí vydaná formou blokové pokuty se ve správním soudnictví nepřezkoumávají.⁶ Důvodem byla skutečnost, že byly splněny podmínky jeho vydání a proti uložení pokuty v blokovém řízení se podle § 84 odst. 2 zákona o přestupcích nelze odvolat. Podle § 84

⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003 - 46, č. 505/2005 Sb. NSS

odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. *přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (§ 13 odst. 2) zaplatit.* Tím, že obviněný souhlasil s projednáním v blokovém, zkráceném řízení, se vzdal práva na odvolání či další přezkoumání. Soudní přezkoumání praxe dospěla k tomu, že tam, kde tyto podmínky naplněny nebyly, nejde o stav, předvídaný citovanou judikaturou. K vývoji judikatury připomeňme např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č.j. 9 As 2/2011-93 (žalobce zpochybnil, že by dal souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení a že by blok podepsal), usnesení o postoupení rozšířenému senátu NSS č.j. 1 As 21/2010-47 (*Je obnova řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení? Podléhá rozhodnutí, jímž byl zamítnut návrh na obnovu správního řízení, soudnímu přezkumu?*). K tomu je třeba zmínit usnesení č.j. 7 As 100/2010-46, které se rovněž týkalo blokové pokuty (*zda se v případě žalob, jejichž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, uplatní obecná ustanovení § 72 s. ř. s. o žalobních lhůtách v tom smyslu, že by bylo možno tuto žalobu podat pouze ve dvouměsíční lhůtě počítané od doručení aktu či zdánlivého aktu, jenž je napaden pro tvrzenou nicotnost, nebo ve dvouměsíční lhůtě od doručení rozhodnutí správního orgánu ve věci vyslovení nicotnosti vydaného v řízení podle § 77 odst. 1 věty druhé a § 78 správního řádu.*). Je třeba poznamenat, že v praxi se v poslední době žaloby proti pokutovým blokům poměrně rozhojnily.

Tomuto novému jevu bezesporu nelze upřít, že souvisí s bodovým hodnocením řidičů. Až na jednu čerstvou výjimku jde o přestupky v dopravě. Zajímavým důsledkem kombinace aplikace několika právních předpisů a řízení dochází k tomu, že žalobci žádají o přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s. v jeho novelizované podobě⁷ anebo podle § 83 přestupkového zákona⁸ o odklad výkonu rozhodnutí, případně obojí. Spornou otázkou bylo, zda odklad výkonu rozhodnutí, učiněný správním orgánem, či přiznání odkladného účinku žalobě, vede k pozastavení zápisu bodů v registru řidičů. Podle mého názoru odkladný účinek žaloby znamená i odklad zápisu bodů v registru, neboť je třeba celou věc posuzovat komplexně. Jinak by se mohl žalobce domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu. Ovšem, samotné podání žaloby a její vyřízení v období delším než je jeden rok od spáchání přestupku, samo o sobě vede k tomu, že v souladu s § 123e zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, dojde k automatickému výmazu příslušného počtu bodů po 12, 24 či 36 měsících (pokud řidiči nebyla pravomocně uložena sankce za přestupek nebo trest za trestný čin, spáchaný jednáním zařazeným do bodového hodnocení). Zjevně i proto žalob proti rozhodnutí o dopravních přestupcích přibývalo.

⁷ Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. zní: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“

⁸ Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zní: „Požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhově.“

Oblastí, která souvisí částečně s novelou s. ř. s., je i působení Veřejného ochránce práv v rámci správního soudnictví. V praxi Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci doposud žádná žaloba Veřejného ochránce práv (dále i „VOP“) podána nebyla, v několika věcech však VOP vyjadřoval své stanovisko přímo či prostřednictvím žalobců. Argumentaci VOP jsem ve svých rozsudcích zohledňovala, v jednom z případů nedošlo ke shodnému právnímu názoru. Nutno dodat, že šlo o věc vnímanou účastnicí i VOP poměrně kontroverzně a v dalším toliko odkazují na text plného znění, věc se týkala jednak peněžitě pomoci v mateřství, jednak zásady legitimního očekávání a důvěry v informace, které úřady poskytují veřejnosti, a rovněž zneužití práva (viz dále).⁹

Druhou oblastí s novelou až tak docela nesouvisející je oblast přezkumu opatření obecné povahy. Zde toliko poznámka – v jedné z kárných věcí se objevil **názor, že opatřením obecné povahy je i rozvrh práce soudu**. Zkoumání tohoto právního názoru jde nad rámec tohoto příspěvku, byť konstatovat, že u rozvrhu nejde ani o rozhodnutí ani o právní předpis stručně lze. Pro podrobnosti pouze odkazují na budoucí judikaturu Nejvyššího správního soudu (v kárných věcech).

Konečně odkážu na poslední fenomén nedávné minulosti a současnosti, a tím je institut **zneužití práva**. Rámec příspěvku mi dovoluje pouhé stručné poukázání na práci s tímto institutem, proto odkazují na svůj podrobný článek v anglické verzi¹⁰, česká a aktuálnější bude následovat. V přestupkových věcech pokračuje odmítání plných mocí pro zmocněnce s adresou v dalekém zahraničí (u nadepsaného soudu věc sp.zn. 76 A 3/2011 a 76 A 13/2011, dostupné na www.nssoud.cz, anebo na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb.), ovšem na okraj bylo možné zneužití práva konstatováno i v případě peněžitě pomoci v mateřství. Jádrem věci byla skutečnost, že si žalobkyně na radu pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení platila pojištění z titulu osoby samostatně výdělečně činné, mimo placení z titulu zaměstnání. Cílem bylo dosažení vyšší peněžitě pomoci v mateřství. Po podání žádosti o tuto pomoc byla žádost žalobkyně zamítnuta a přiznána jí byla jen část z požadované pomoci z titulu zaměstnání. Na okraj soud uvážil, že v souzené věci na základě zjištěných skutečností mohlo případně jít o zneužití práva. Dostupná judikatura neposkytuje návod, jaká kritéria má splňovat zneužití práva, avšak podrobně se této otázce věnuje např. publikace JUDr. Zdeňka Pulkrábka *Základní zásady zneužití práv v rozporu s jeho účelem* (vydal Eurolex Bohemia, Praha 2007). Paradoxně, na základě této konstrukce by mohlo dojít k jiné a dokonce výhodnější formě uspokojení navrhovatelky, než by byl její úspěch ve sporu. Ačkoli se sama žalobkyně této konstrukce nedomáhala, soud aplikoval na případ žalobkyně stejná měřítko jako v jiných souzených věcech. Otázka úplnosti řešení sporů může vést k zamyšlení, do jaké míry se má soud věcí zabývat, ale to je opět debata obsáhlá, částečně akademická a také koncepční. Dosavadní praxe na základě právních předpisů a judikatury jasnou odpověď nedává a vývoj není vždy zcela předvídatelný. K testu

⁹ rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 4. 2012, sp.zn. 72 Ad 17/2011, dostupný na www.nssoud.cz anebo na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb.

¹⁰ Radkova Martina: „The Abuse of Rights in Tax and Administrative Law“, publikovaný v časopise Právnické fakulty Univerzity Palackého Olomouc „International and Comparative Law Review“ č. 1/2011, Vol. 6

zneužití práva samotnému poukazují na své rozsudky, kde je aplikována subjektivní i objektivní stránka, posuzován úmysl a skutečnosti a okolnosti jednotlivých věcí (Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci - sp.zn. 72 Ad 17/2011 – mateřská, 76 A 3/2011 a 76 A 13/2011 – přestupky v dopravě – zástupci s adresami ve vzdálených zemích).

IV. Závěr

Vzhledem k výše uvedenému je nasnadě douška o stabilitě a srozumitelnosti práva. Pokud se jevílo toto zamyšlení jako ne zcela právní, je třeba zdůraznit, že poznání je jen jedno a s novelou souvisí, proto považují za potřebné na některé hranice se podívat možná jinak.

Dnešní doba je poznamenána legislativní hyperaktivitou a tak kvalitní novely mohou lehce zapadnout, anebo je snadno může poškodit novela jiná. Smršť novelizací může být pochopitelná pouze ve vybraných oblastech, zejména tam, kde je součástí určité politiky státu, např. ekonomické. Jak uvádí JUDr. Zdenka Papoušková¹¹, „*daňové právo je od roku 1993 četnými změnami zákonů přímo pověstné*“. Ovšem ne každá legislativní práce vede k vylepšení stavu, který kritizují poměrně dlouho mnozí.¹² V některých zemích existují zákony, které ukládají vládě povinnost po ročním působení zákona toto vyhodnotit, setkala jsem se s tím např. při zastupování České republiky (Ministerstva spravedlnosti) v Bulharsku a skutečně toto hodnocení probíhalo (po transformaci se Bulharsko hodně učilo od Německa, Holandska apod.). Zda by nám něco takového pomohlo anebo spíše umocnilo legislativní chaos, by záviselo na mnoha faktorech. Ovšem mohla by to být cesta k vylepšení. Jinou formou se o to pokouší Lidové noviny¹³ nebo seskupení kolem blogu Jiné právo – hledal se např. „legislativní ropák“.¹⁴

¹¹ in Špírková, T. a kol.: *Tendence daňového a celního práva v 21. století*. Olomouc: Iuridicum Olomucense, o.p.s., 2011, str. 9

¹² chronologicky: Baxa Josef: *Tak co s přebytečným právem?* <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/clanek.phtml?id=84823>; shlédnuto 12. 6. 2012

Richter Tomáš: *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu*, Právní rozhledy 3/2007, C. H. Beck, Praha;

Freedman, Judith: *Improving (Not Perfecting) Tax Legislation: Rules and Principles Revisited* (December 6, 2010). *British Tax Review*, No. 6, p. 717, 2010; Oxford Legal Studies Research Paper No. 26/2011. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1804354>, shlédnuto 12. 6. 2012

¹³ http://byznys.lidovky.cz/nejhors-i-zakon-roku-podle-firem-je-to-postih-svarcssystemu-pap-/firmy-trhy.asp?c=A120524_144814_firmy-trhy_rka, shlédnuto 12. 6. 2012

¹⁴ Které zákony si zaslouží označení „legislativní Ropák“?, 8. 6. 2007 (zdroj: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/06/kter-zkony-si-zaslou-oznaen-legislativn.html>), shlédnuto 12. 6. 2012

S tím souvisí i koncepce a efektivita uspořádání řešení sporů. Podle mého je ke zvážení, zda spory správní soukromoprávního charakteru nepřenechat jinému systému řešení (kupř. forma tradičního smíru mezi dvěma soukromými subjekty sporu, soukromá žaloba ve veřejném právu, mediátor), příp. přezkumu soudnímu (nyní podle části páté o. s. ř., který by se však měl dozajista v budoucnosti přesunout do správního soudnictví). Jde například o otázky škod při dopravních nehodách, kde přestupek nemusí dosáhnout potřebné úrovně společenské nebezpečnosti nebo urážku na cti, která má základ v nedořešených spoluvlastnických sporech.¹⁵

Tristní začíná být ovšem to, že v právu se mnohdy nevyznají nejen laikové a jsou situace, které se vskutku honosí absurditou. Rozsah změn, nekonzistence v rámci předpisů či odvětví činí poznání, aplikaci a výklad práva problematické i pro právníky a dochází i k tomu, že ani specialisté se nemohou orientovat dostatečně ve svém vlastním odvětví. Kasuistika dosahuje nebývalých rozměrů, nejen pro studenty nepostižitelných. Paradoxně i tak vede k nutnosti používat celkově právo jinak, více za pomoci principů (blíže viz odkaz na stať o legislativě založené na principech a institutu zneužití daňového práva profesorky Judith Freedman). Na všem vždy lze vidět aspoň něco pozitivního: právo se tak stává více tvůrčí a vyhoření právníkům nemusí hrozit. Navíc jich bude potřeba víc. Aby v době hledání nových hodnot byla nalezena nová společenská harmonie a právo k tomu přispělo, budou muset ovšem být právníci vzdělaní a zruční, praktičtí i s teoretickým přehledem, zkušení a vnímaví, mít cit pro právo, smysl pro detail i nadhled, povznést se i zůstat nohama na zemi, stále se vzdělávat. A pak najít nejlepší a nejvhodnější řešení, na kterém se zúčastnění shodnou. I proto, aby si právo i právníci vydobyli a zachovali důvěru. Přiznávám, že ale ani nadějný pohled a pozitivní přístup neodpovídá jednoduše na otázku, co s přebytečným či nekvalitním právem. K vylepšení stavu je třeba učinit více. A znovu jsme u transparentnosti, organizace a systému.

¹⁵ např. věc u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci sp.zn. 76 A 9/2010 (nehoda – verze z roku 2011 a 2012), 76 A 13/2011 (urážka)