



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobce: **V. D.**
bytem a místem podnikání H. 687, B.,

zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem,
sídlem Ledčická 649/15, Praha 8

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa

takto:

- I.** Žalovanému **se ukládá** povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 10 228 Kč k rukám zástupce žalobce, Mgr. Václava Voříška, advokáta.
- III.** Žalobci se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 2 000 Kč. Uvedená částka bude vyplacena žalobci z účtu Městského soudu v Praze ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou ze dne 29. 6. 2019 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, která má spočívat v tom, že žalovaný v zákonné lhůtě nevydal rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa.
2. Žalobce se domáhá vydání rozsudku, kterým by soud žalovanému uložil vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku meritorní rozhodnutí v uvedeném řízení.

II. Žaloba

3. Žalobce v podané žalobě uvedl, že žalovaný vydal v uvedené věci dne 16. 5. 2018 příkaz pod čj. MHMP 748343/2018/Špa (dále též „**Příkaz**“), proti němuž byl dne 5. 6. 2018 podán odpor. Podle žalobce není sporné, že odpor byl podán včas. Žalobce však odpor podal bez podepsané plné moci, neboť v době podání odporu byl se svým zmocněncem na zastoupení domluven pouze ústně, telefonicky, a jelikož je lhůta k podání odporu krátká (8 dnů), nestihli se do té doby setkat a plnou moc fyzicky podepsat. Podle žalobních tvrzení se dohodli, že plnou moc žalovanému předloží na základě výzvy. Výzvu k předložení plné moci však již žalobce neobdržel, ačkoliv ji byl žalovaný podle žalobce povinen zaslat dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), neboť podání trpělo vadou.
4. Žalobce dále uvedl, že se proto pokusil žalovaného v dubnu 2019 kontaktovat telefonicky s dotazem, kdy bude vydáno rozhodnutí v předmětné věci. Plnou moc však žalobce opomněl zmínit, neboť během roku již zapomněl, že ve věci nebyla předložena. Žalovaný však podle žalobce pouze sdělil, že se na věc během příštího týdne podívá a o absenci plné moci se nezmínil.
5. Žalobce se posléze obrátil dne 16. 5. 2019 na Ministerstvo dopravy s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti. Na tuto výzvu ministerstvo podle žalobce reagovalo usnesením ze dne 4. 6. 2019 čj. 767/2019-160-SPR/3, kterým žádosti nevyhovělo s odůvodněním, že ačkoliv trpělo podání vadou, nebyl žalovaný povinen žalobce vyzvat k odstranění této vady, a to z důvodu, že jeho tehdejší zmocněnec, M.J., vystupuje ve více řízeních, a proto mu musí být řádné postupy ve správním řízení známy.
6. S uvedeným závěrem žalobce nesouhlasil s tím, že plná moc nebyla podána již s odporem z dříve uvedeného důvodu, přičemž správní řád v § 37 odst. 4 podle žalobce rozhodně nehovoří o tom, že by správní orgány nebyly povinny vyzvat k odstranění vad podání někoho, kdo opakovaně vystupuje ve správních řízeních.
7. K argumentaci opřené o rozsudek Nejvyššího správního soudu žalobce doplnil, že tento se však vztahuje na samotný podpis na podání, tedy něco, co je samozřejmou náležitostí podání, přičemž absence podpisu na podání nemůže mít jiný důvod, než že jde o účelové jednání v případě, že jde o podání někoho, kdo má se správním řízením zkušenosti. Uvedený rozsudek podle žalobce nikterak nesouvisí s doložením průkazu zastoupení. Žalobce uvedl, že *„zmocněnec samozřejmě ví, že musí prokázat zmocnění, ale plnou mocí jednoduše v době podání nedisponoval. Od toho je předmětná výzva k odstranění vad podání,*

kteřou měl žalovaný žalobci zaslat. Tohle odpovídá ustálené judikatuře a ostatně téže úřední praxi“.

8. Žalobce v tomto směru odkazoval na závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016 - 35, ze dne 30. 9. 2015, čj. 2 As 181/2015 - 34, ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 As 266/2014 - 32, či ze dne 19. 11. 2015, čj. 1 As 100/2015 - 57 s tím, že jakkoli se procesní okolnosti jednotlivých případů dílčím způsobem odlišují, vyslovený právní názor je setrvalý a plně aplikovatelný na posuzovanou věc, tj. má-li správní orgán za to, že zmocněncem předložená plná moc vykazuje vady (např. nedostatek podpisu zmocnitele), nebo pokud má důvodné pochybnosti o existenci zastoupení (v případě předložení neověřené kopie plné moci), má zásadně k odstranění těchto vad či pochybností vyzvat zmocněnce. V případě, že zmocněnec na takovou výzvu nereaguje, je na místě vyzvat k tomuž i zmocnitele; případně v časové tísní tak lze učinit i současně. Podle žalobce je tak nepochybné, že žalovaný pochybil, když žalobce k předložení plné moci nevyzval.
9. Žalobce dále poznamenal, že přes nečinnost žalovaného plnou moc sám předložil, tedy žalovanému nic nebrání v tom, aby v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa vydal rozhodnutí.
10. Žalobce uzavřel, že po podání odporu proti Příkazu žalovanému vznikla povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa ve lhůtě 60 dnů dle § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“). Tato lhůta počala podle žalobce plynout buď dnem zahájení řízení, nebo dnem podání odporu; záleží na tom, zda ust. § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky představuje komplexní speciální úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí vůči správnímu řádu, anebo zda se i přes speciální úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky užije ust. § 150 odst. 3 správního řádu. V obou případech však lhůta pro vydání rozhodnutí podle žalobce uplynula a žalovaný je nečinný.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 21. 8. 2019 konstatoval, že dne 16. 5. 2018 vydal Příkaz, který byl žalobci doručen dne 28. 5. 2018. Proti Příkazu byl dne 5. 6. 2018 podán odpor formou emailové zprávy z adresy M.J. bez zaručeného elektronického podpisu. Přílohou emailu byla plná moc žalobce učiněná dne 7. 6. 2018 ve prospěch pana M.J. bez podpisu zmocnitele - žalobce. Dne 11. 6. 2018 bylo podání podle žalovaného doplněno opět emailem z téže adresy se zaručeným elektronickým podpisem. Přílohou podání byla opět ta samá plná moc bez podpisu žalobce. Příkaz nabyt dle žalovaného právní moci dne 6. 6. 2018.
12. Žalovaný dále uvedl, že s ohledem na skutečnost, že takový postup je u pana M.J. a dalších „profesionálů“ zcela běžný, správní orgán již podatele nevyzýval k doplnění podpisu na plné moci, protože je zřejmé, že se jedná jen a pouze o procesní taktiku, která má jediný účel – uměle prodloužit dobu řízení. V žádném případě se podle žalobce nejedná o neznalost práva ze strany zmocněnce žalobce, kdy je zcela na místě poučovací povinnost ze strany správního orgánu. Naopak, jak sám žalobce v žalobě uvádí, dopředu kalkuloval s

tím, že doplní plnou moc až na výzvu správního orgánu. Místo toho, aby sám aktivně jednal, až bude mít k dispozici podepsanou plnou moc, byl zcela pasivní. Zároveň měl žalovaný důvodné pochybnosti, že by někdo (M.J.), kdo se zastupováním u správních orgánů živí, neměl reálně podepsanou plnou moc a nedostal by za tuto „právní službu“ zaplacen.

13. Stejně jako Ministerstvo dopravy ve svém usnesení o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 4. 6. 2019, čj. 767/2019-160-SPR/3, žalovaný odkázal na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018 - 39, který je v daném případě podle přesvědčení žalovaného skutkově zcela stejný.
14. Žalovaný konstatoval, že žalobce si zcela vědomě a účelově zvolil za svého zmocněnce „profesionála“ M.J., který se vyskytuje ve stovkách správních řízení napříč celou republikou. Podle žalovaného je zřejmé, že veškerý postup, který byl v řízení zvolen, byl zcela účelový. Žalovaný byl přesvědčen, že jeho postup je zcela v souladu s právní úpravou a aktuální judikaturou, a nečinným není, protože předmětný Příkaz nabyl právní moci dne 6. 6. 2018.
15. S ohledem na uvedené se podání takovéto žaloby jevílo žalovanému jako zcela účelové a zbytečně zatěžující nejen soudní aparaturu, ale i samotného žalovaného. Žalovaný přitom rozporoval i údajně účelně vynaložené náklady řízení, které advokát požaduje.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze posoudil předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle části třetí druhého dílu hlavy druhé s. ř. s. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. O podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem výslovně souhlasili, přičemž ve věci nebylo třeba s ohledem na mezi účastníky nesporný skutkový stav provádět dokazování.
17. Soud doplňuje, že ze shodných skutkových tvrzení účastníků vzal rovněž za prokázané, že žalobce dne 16. 5. 2019 podal k Ministerstvu dopravy žádost o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu a splnil tak podmínku přípustnosti žaloby proti nečinnosti.
18. Městský soud v Praze tedy přistoupil k věcnému posouzení žalobní argumentace, přičemž v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.
19. Soud připomíná, že podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení je žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*“

20. V projednávané věci žalobce tvrdil, že žalovaný je v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa povinen vydat meritorní rozhodnutí, neboť správním orgánem vydaný Příkaz byl *ex lege* zrušen podáním odporu a rozhodnutí tedy nebylo doposud vydáno.
21. Podle § 90 odst. 1 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky může správní orgán o přestupku rozhodnout příkazem.
22. Podle § 150 odst. 3 správního řádu „*proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvyzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím*“.
23. Podle § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „*pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení*“.
24. Mezi účastníky není v posuzované věci sporné, že proti Příkazu ze dne 16. 5. 2018 byl podán odpor. Dále žalovaný nerozporuje skutečnost, že odpor proti Příkazu byl podán včas a v přípustné formě dle § 37 odst. 4 správního řádu.
25. Podstatou věci je přitom tvrzení žalobce, že jeho včasný odpor způsobil zrušení Příkazu, avšak žalovaný, jakožto správní orgán prvního stupně, nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci. Žalovaný naopak zastává názor, že vydaný Příkaz nabyl právní moci, jelikož žalobce proti němu nepodal řádný odpor.
26. V řešeném případě je tedy stěžejní otázkou, zda měl žalovaný vést po podání odporu proti Příkazu řízení o přestupku a v tomto řízení vydat rozhodnutí, či zda se Příkaz stal na daném skutkovém půdorysu pravomocným rozhodnutím. Pro posouzení této otázky je přitom klíčové zvážit, zda měl být zástupce žalobce vyzván k odstranění nedostatku podání (plná moc přiložená k podanému odporu proti Příkazu nebyla podepsaná zmocnitelem, tj. žalobcem) podle § 37 odst. 3 správního řádu.
27. Soud připomíná, že podle § 33 odst. 1 správního řádu si účastník může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.
28. Plná moc je podle ustálených judikatorních i doktrinálních závěrů jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, přičemž 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).
29. Podle § 34 odst. 1 správního řádu pak platí, že „*zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „*s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak*“.

30. Z § 37 odst. 3 správního řádu vyplývá, že „nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“.
31. Soud nepochyboval o tom, že v nyní posuzované věci zástupce žalobce podal k žalovanému řádný odpor proti Příkazu, ve kterém byla jednoznačným způsobem identifikována věc, jíž se měl odpor týkat. Zástupce žalobce specifikoval osobu obviněného (žalobce), uvedl, že podává odpor proti Příkazu a dále sdělil, že plnou moc žalobce přijímá v plném rozsahu a pro celé řízení. Odpor byl podepsán zaručeným elektronickým podpisem zástupce žalobce (podání ze dne 11. 6. 2018). Z podání zástupce žalobce tak bylo zřejmé, kdo jej podal, jakož i to, za koho a v jaké věci zástupce vystupuje.
32. Jediným nedostatkem podaného odporu proti Příkazu bylo tedy to, že plná moc, kterou zástupce žalobce k odporu proti Příkazu přiložil, nebyla podepsána žalobcem jako zmocnitelem.
33. Žalobce k uvedenému problému předeslal, že odpor proti Příkazu podal bez podepsané plné moci, neboť v době podání odporu byl se svým zmocněncem na zastoupení domluven pouze ústně, telefonicky, a jelikož je lhůta k podání odporu krátká (8 dnů), nestihli se do té doby setkat a plnou moc fyzicky podepsat. Podle žalobních tvrzení se žalobce se zmocněncem dohodli, že plnou moc žalovanému předloží na základě výzvy. Výzvu k předložení plné moci však již žalobce neobdržel.
34. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že byl-li ve správním řízení podán dispoziční procesní úkon zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat, přičemž v případě, že tak zmocnitel neučiní, je třeba jej k odstranění této vady takového podání vyzvat. V podrobnostech soud pro větší stručnost poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 As 405/2017 - 33. Ty je přitom dle rozhodovací praxe možné bez dalšího aplikovat i na zastoupení před správním orgánem, neboť podmínky pro jednání za jiného na základě plné moci jsou dány v s. ř. s. i ve správním řádu totožně, jak vyplývá ze srovnání § 33 správního řádu a § 35 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 24 o. s. ř. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, čj. 1 As 283/2018 - 33).
35. Obecně tedy nade vší pochybnost platí, že v případě, kdy je ve správním řízení učiněn dispoziční procesní úkon zmocněncem jménem zmocnitele a procesní úkon je zjevně činěn za jiného, přičemž k podání není přiložen doklad o zastoupení, je správní orgán povinen cestou postupu podle § 37 odst. 3 správního řádu takové vady odstranit, a to prostřednictvím výzvy k doložení zastoupení, tedy zpravidla k doložení plné moci, jako průkazu předtím uzavřené dohody o zastupování mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem.
36. Shodný postup je pak podle přesvědčení soudu třeba zvolit rovněž v případě, kdy je, podobně jako je tomu v nyní posuzované věci, zastoupení sice spolu s učiněním samotného úkonu ze strany zmocněnce dokládáno, avšak plná moc jako doklad o uzavření dohody o zastupování není ze strany zmocnitele opatřena podpisem. I v takovém případě totiž z pochopitelných důvodů trvají pochybnosti o tom, zda byl skutečně zmocněnec k učinění předmětného procesního úkonu za zmocnitele oprávněn.

37. Soud si je vědom rozhodovací praxe správních soudů k problematice tzv. procesních pastí, které v různých podobách, formách a dílčích obměnách „instalují“ osoby spjaté s tzv. pojištěním proti pokutám.
38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, 6 As 106/2016 - 31, vyslovil, že *„soudy ani správní orgány nerozhodují ve vakuu, účastníci a jejich právní zástupci na straně jedné a orgány veřejné moci na straně druhé nutně reflektují i určitou zkušenost, kterou spolu bezprostředně „úředně“ učinili. Není proto porušením procesní rovnosti, resp. rovnosti zbraní, pokud orgán veřejné moci např. při plnění své poučovací povinnosti vezme v úvahu, že se určité osobě – opakovaně a soustavně vystupující v pozici účastníka řízení nebo zmocněnce v typově obdobných řízeních – již příslušných procesních poučení mnohokrát dostalo, že je již proto není nutné opakovat, neboť pro danou osobu musí být postup orgánu veřejné moci předvídatelný. Úvahám ad hominem se nelze dost dobře vyhnout ani při hodnocení, zda procesní kroky účastníka řízení nebo jeho zástupce nevykazují znaky obstrukcí nebo dokonce zneužití práva, neboť takový závěr je možno učinit zpravidla až s jistou zkušeností s tím, jak taková osoba v jiných správních (a soudněsprávních) řízeních vystupovala. Nejde o nic nového či překvapivého, i soudy v případech frekventovaných notorických účastníků řízení berou v úvahu, že se jim v minulosti již opakovaně dostalo příslušných poučení o procesních právech a právní úpravě, což může vést k nejrozumnějším procesním důsledkům, ať už v upuštění od bezúčelného opakování obsahově totožných poučení nebo dokonce k závěru o systematickém zneužívání procesních práv (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2016 - 20 ze dne 9. března 2016, usnesení č. j. 8 As 130/2012 - 10 ze dne 28. února 2013, z mnohých usnesení Ústavního soudu např. usnesení ze dne 22. prosince 2012, sp. zn. II. ÚS 4256/12, či ze dne 10. října 2012, sp. zn. III. ÚS 3747/14 a mnohá další)“.*
39. S těmito závěry se později ztotožnil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v žalovaném i Ministerstvem dopravy akcentovaném rozsudku ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018 - 39, který doplnil, že *„podává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat“.*
40. Dle přesvědčení Městského soudu v Praze však není argumentace právě citovanými částmi uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu v posuzované věci případná, resp. není pro danou věc úplná.
41. Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, že *„Nejvyššímu správnímu soudu jsou sice osoby, které zastupují účastníky řízení disponující „pojištěním proti pokutám“, stejně jako jejich opakované obstrukční praktiky a uplatňování tzv. typizovaných námitek, z úřední činnosti rovněž známy (jak již uvedl výše), sama tato skutečnost však nemůže a priori vést k závěru o nedůvodnosti jimi uplatňovaných námitek. (...) Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi kvalifikoval určité postupy zástupce žalobce (či s ním spolupracujících osob) jako zneužití práva, které není hodno právní ochrany (viz např. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 113/2018 - 39, rozsudek ze dne 2. 8. 2018, č. j. 6 As 125/2018 - 32). Na druhou stranu*

však v řadě jiných věcí dal Nejvyšší správní soud žalobcům zastoupeným Mgr. Václavem Voříškem (resp. žalobcům pravděpodobně „pojištěným proti pokutám“) za pravdu a uznal jejich námitky jako důvodné bez ohledu na to, zda jejich postup ve správním řízení vykazoval znaky účelovosti (viz např. rozsudky ze dne 10. 4. 2019, č. j. 1 As 406/2018 – 34, ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 476/2018 – 32, a mnohé další). Soud tedy musí vždy na základě okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika stěžovatele (jeho zástupce) naplňuje znaky zneužití práva. To však v posuzované věci krajský soud neučinil. **Skutečnost, že se v některých případech zástupce stěžovatele ke zneužití práva uchyluje, nemůže sama o sobě znamenat, že tomu tak bylo i v nyní posuzované věci**“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 As 52/2019 - 43; pozn. zvýraznění doplněno).

42. Městský soud v Praze proto s přihlédnutím k naposledy uvedenému vycházel především z jiného závěru uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, který sdílí a bezesbytku se s ním ztotožňuje. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném rozsudku uzavřel, že „**zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů, je „poslední záchrannou brzdou“ (ultima ratio), musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty** (viz shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28)“ (pozn. zvýraznění doplněno).
43. Městský soud v Praze je přitom přesvědčen, že v posuzované věci podmínky pro závěr o zneužití práva naplněny (s přihlédnutím k naposledy zmíněnému principu právní jistoty) nebyly, resp. že pro takový závěr není dán dostatečný skutkový podklad.
44. Zástupce žalobce v nyní řešeném případě věci podal odpor bez formálních a obsahových vad, podání však neobsahovalo všechny náležitosti, neboť k němu připojená plná moc nebyla podepsána zmocněncem. Odpor proti Příkazu byl přitom prvním úkonem zástupce žalobce v řízení, u zástupce proto nebylo možné s ohledem na v řízení dříve učiněné kroky bez dalšího shledat, že by snad v posuzované věci postupoval obstrukčně. Správní spis pak neposkytuje oporu pro závěr, že by správní orgány rozhodovaly ve vícero skutkově shodných věcech téhož zástupce a že by tohoto zástupce o totožném nedostatku podání, v tomto případě tedy o nedostatku spočívajícím v předložení nepodepsané plné moci, již předtím v jiných obdobných věcech informovaly a vyzývaly jej k doplnění plné moci. Žalovaný ostatně takové konkrétní okolnosti ani výslovně netvrdí; nečiní tak ve vyjádření k žalobě a neučinil tak ani v době, kdy se měl podáním žalobce zabývat (k tomu srov. dále).
45. Závěr o mnohočetném, opakovaném, systematickém či úmyslném podávání odporu proti příkazu bez podepsané plné moci s úmyslem prodloužit dobu trvání správního řízení, např. s cílem dosáhnout marného uplynutí prekluzivní doby, je tak podle přesvědčení soudu za dané situace nedostatečně skutkově podložen.
46. Soud podotýká, že s ohledem na specifika dané situace jistě není možné *a priori* bez dalšího vyloučit plausibilitu tvrzení žalobce, že se mu s ohledem na relativní krátkost lhůty pro podání odporu nepodařilo v rozhodné době zajistit podpis plné moci pro zastupování ve správním řízení. Žalovaný ostatně ani nijak nezpochybňoval, že by snad mezi zmocnitelem a zmocněncem dohoda o zastoupení ve skutečnosti nebyla ve lhůtě pro podání odporu uzavřena, a na druhé straně nepoukazoval na konkrétní skutkové okolnosti svědčící o tom,

že by snad předmětná plná moc již byla v okamžik podání odporu proti Příkazu ve skutečnosti opatřena podpisem zmocnitele. Okolnost, že sám žalobce výslovně uvedl, že dopředu kalkuloval s doplněním plné moci až na výzvu správního orgánu, pak v rozporu s přesvědčením žalovaného nesvědčí sama o sobě pro závěr, že jednání žalobce bylo úmyslným zneužitím práva, neboť není uspokojivě doloženo, že skutková verze žalobce neodpovídá realitě.

47. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 37/2015 - 36, „*přestože je možné v rámci přestupkového řízení chápat určité procesní strategie některých účastníků řízení jako účelové, nezabývá to správní orgány povinností postupovat v souladu se zákonem.*“ Městský soud v Praze má s ohledem na shora uvedené za to, že správní orgány nebyly v posuzované věci oprávněny zvolenou formou zohlednit zkušenosti se zástupcem žalobce ve skutkově odlišných případech, ale měly v souladu s § 37 odst. 3 s. ř. zástupce žalobce vyzvat k doplnění podepsané plné moci.
48. S ohledem na shora uvedené soud uzavírá, že v posuzované věci žalobce podal včas odpor proti Příkazu; obsah správního spisu přitom neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že by nepředložení podepsané plné moci mělo být v této konkrétní věci obstrukční taktikou zástupce žalobce, a tudíž podaný odpor od počátku nevyvolal zákonem předvídané právní účinky. Bylo tedy povinností žalovaného jednat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat zástupce k doložení podepsané plné moci; teprve při jejím následném nedoložení by mohly být podanému odporu právní účinky zpětně odepřeny. Okolnost, že tak žalovaný nepostupoval, pak podle přesvědčení soudu vylučuje závěr, že by Příkaz nabyl právní moci a žalovaný by tak nebyl v řízení nečinným.
49. Soud nad rámec dříve uvedeného zdůrazňuje, že z ustanovení § 150 odst. 3 věty druhé a třetí správního řádu vyplývá úmysl zákonodárce zajistit, aby byl účastník řízení zpraven přípisem správního orgánu, že byl jím podaný odpor proti příkazu vyhodnocen tak, že není způsobilý vyvolat právní účinky (tedy zrušení Příkazu). Uvedený požadavek je dle přesvědčení soudu odrazem obecné zásady činnosti veřejné správy, dle níž by měl být adresát veřejné moci až na výjimky informován o tom, jak bylo s jeho podáním naloženo. Argumenty logického výkladu pak lze podle přesvědčení soudu dojít k závěru, že by měl správní orgán podatele odporu vyrozumět o tom, že jeho podání nevyvolává podle právního názoru správního orgánu z konkrétních důvodů zamýšlené účinky i v mnohem méně evidentních případech, jako je nyní posuzovaná věc. Se zřetelem k tomu, že závěr o porušení zákazu zneužití práva musí být uplatňován v souladu s dříve uvedeným *ultima ratio*, a to striktně s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivé věci, platí, že by správní orgány neměly nechat takové podání, jako bylo učiněno v nyní posuzovaném případě bez reakce, a žalobce tudíž v právní nejistotě, zda mu Příkazem uložená povinnost vznikla či nikoli; jejich úkolem je dle přesvědčení soudu naopak zachytit vhodnou formou a přezkoumatelným způsobem v obsahu správního spisu konkrétní důvody, které je v rozhodném okamžiku vedly k závěru o porušení zákazu zneužití práva tak, aby tyto úvahy mohly být v případném soudním sporu přezkoumány soudem.
50. Soud proto uzavírá, že po podání odporu proti Příkazu, stran něhož žalovaný v souladu s výše uvedeným opomenul postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu, započala v souladu s § 150 odst. 3 větou čtvrtou správního řádu běžet znovu lhůta pro vydání

rozhodnutí. Žalovaný meritorní rozhodnutí v uvedené lhůtě nevydal, je proto v řízení nečinný.

51. Městský soud v Praze proto podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (srov. ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s.) shledal, že žaloba je důvodná, neboť žalovaný je stále nečinný v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 693096/2018/Špa
52. Výrokem I. proto městský soud žalovanému uložil povinnost vydat ve lhůtě 60 dní v uvedeném řízení meritorní rozhodnutí. Lhůtu k rozhodnutí v délce 15 dní, navrženou žalobcem, shledal nepřiměřeně krátkou. Soud přitom přihlédl k tomu, že bude nezbytné, aby žalovaný ve věci provedl kompletní správní řízení (neshledá-li, že odpovědnost za přestupek již uplynutím času zanikla), lhůtu tedy stanovil v maximální její délce podle ustanovení § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky.
53. Výrok o nákladech řízení o žalobě se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu nákladů ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný. V tomto řízení byl procesně úspěšný žalobce. Náklady žalobce tvoří jednak soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, dále pak odměna za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení a podání žaloby. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$ Kč). Odměna advokáta tak činí 6 800 Kč, zvýšených o částku odpovídající 21% DPH. Spolu se soudním poplatkem je tedy žalovaný povinen zaplatit žalobci celkem 10 228 Kč k rukám jeho zástupce.
54. Výrok III. rozsudku pak reflektuje skutečnost, že žalobce uhradil soudní poplatek za řízení o žalobě celkem dvakrát, jak plyne z dokladů založených na čl. 12 a čl. 15 soudního spisu. Podle § 10 odst. 1 věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon o soudních poplatcích**“), tak soud vrátil žalobci částku odpovídající přeplatku na soudním poplatku. K vrácení již zaplaceného přeplatku na soudním poplatku přitom zákon o soudních poplatcích stanovuje lhůtu 30 dní od právní moci tohoto rozhodnutí (srov. ustanovení § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 15. dubna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu