



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **G. C.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2018, čj. 728/2018-160-SPR/4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2019, čj. 1 A 85/2018-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Magistrát hl. města Prahy uložil žalobkyni dne 15. 1. 2018 příkaz k zaplacení pokuty ve výši 1500 Kč za porušení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobkyně totiž dne 3. 10. 2017 zastavila a stála s motorovým vozidlem v úseku dopravní značky B28 „zákaz zastavení“ v Praze 10.

[2] Dne 24. 1. 2018 společnost FLEET Control, s.r.o., zástupkyně žalobkyně, doručila magistrátu odpor proti příkazu. Plná moc k zastupování však nebyla žalobkyní podepsána. Magistrát vyzval společnost FLEET Control, aby předložila plnou moc s vlastnoručním podpisem žalobkyně, a to do 15 dnů ode dne doručení usnesení. Usnesení zaslal rovněž žalobkyni. Dne 9. 2. 2018 obdržel magistrát podepsanou plnou moc žalobkyně pro společnost ODVOZ VOZU s.r.o. Přípisem ze dne 5. 3. 2018 magistrát žalobkyni sdělil, že

doložená plná moc nesplňovala zákonem předepsané náležitosti, a proto nabyl příkaz dne 1. 2. 2018 právní moci.

[3] Dne 9. 3. 2018 obdržel magistrát podepsanou plnou moc žalobkyně pro společnost FLEET Control a zároveň žádost, aby byl dle § 34 odst. 4 správního řádu odpor podaný touto společností uznán za úkon učiněný žalobkyní. Magistrát žádost žalobkyně o uznání úkonu dne 9. 4. 2018 zamítl. Správní orgán uvedl, že žádost o uznání úkonu měla provést přímo žalobkyně. Přesto však magistrát nezamítl žádost jako nepřipustnou, ale důvody žádosti se zabýval a dovodil, že podmínky pro použití § 34 odst. 4 správního řádu nejsou dány. Žalobkyně podala proti rozhodnutí magistrátu blanketní odvolání. Dne 13. 5. 2018 obdržela výzvu, aby odvolání ve lhůtě 5 dnů doplnila. Ovšem až dne 9. 6. 2018 magistrát obdržel podání, kde žalobkyně prostřednictvím společnosti FLEET Control uvedla důvody odvolání. Žalovaný vydal dne 16. 7. 2018 rozhodnutí, kterým korigoval názor magistrátu, že žádost podle § 34 odst. 4 správního řádu musela podat přímo žalobkyně. Ve zbytku shledal postup magistrátu jako správný. Upozornil též na to, že postup společnosti FLEET Control nese typické rysy zneužití práva.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila obsáhlou žalobou. Městský soud žalobu zamítl. S odkazem na judikaturu NSS soud přisvědčil žalovanému, že postup zmocněnkyně odpovídal obstrukčním praktikám, které mají za cíl zneužití práva. Zmocněnkyni FLEET Control (která v celé řadě správních řízení zastupuje obviněné z přestupku) bylo dobře známo, jaké náležitosti by měla plná moc obsahovat a že je třeba ji doložit, pokud je činěn úkon v zastoupení účastníka správního řízení. Zmocněnkyně byla náležitě vyzvána, aby odstranila vady podání a doložila plnou moc s vlastnoručním podpisem žalobkyně. Zmocněnkyně tak ale neučinila. Předložení plné moci bez vad, ale pro jiné řízení a jinou osobu, nelze považovat za zhojení vady plné moci. Městský soud dále upozornil, že podle § 34 odst. 4 správního řádu správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem, nikoliv musí. Nevyhovění žádosti žalobkyně bylo řádně odůvodněno právě s odkazem na zneužívání práva. Takové odůvodnění není projevem libovůle ani diskriminace. Bylo svobodnou vůlí žalobkyně, jakého zmocněnce si zvolí, proto jde postup zmocněnkyně FLEET Control k její tíži.

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní předně namítá, že rozhodnutí žalovaného bylo překvapivé, neboť k závěru o zamítnutí žádosti dospěl na základě odlišné právní argumentace než magistrát. Proto měl žalovaný buď rozhodnutí magistrátu zrušit, nebo alespoň dát stěžovateli šanci se k nové právní argumentaci vyjádřit. Městský soud se k této otázce údajně vyjádřil nepřezkoumatelně. Nevzal v potaz ztrátu možnosti stěžovatelky se odvolat ve správním řízení proti novému právnímu názoru žalovaného. Dále stěžovatelka argumentuje, že žalovaný neodkázal na žádnou spisovou značku rozhodnutí, z něhož získal poznatky o tom, že zmocněnkyně je známa obstrukčním jednáním. Navíc v daném případě o žádné obstrukční jednání nešlo, šlo o pouhé administrativní pochybení. Jednání za daných okolností nemohlo mít žádný obstrukční potenciál. Stěžovatelka dále obsáhle polemizuje se závěrem, zda zmocněnkyně měla podepsanou plnou moc již v okamžiku podání odporu. Závěrem stěžovatelka vyjadřuje nesouhlas se zveřejněním svých osobních údajů, jakož i osobních údajů advokáta Mgr. Voříška (stěžovatelka tuto polemiku rozvádí na 11 z 18 stran kasační stížnosti).

pokračování

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil jen tak, že se s napadeným rozsudkem ztotožňuje.

[7] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS na úvod zdůrazňuje následující. Stěžovatelka v této banální věci podala osmistránkovou hustě psanou žalobu o čtyřiceti dvou bodech, doprovázenou mnoha citacemi z judikatury, namnoze s věcí vůbec nesouvisející. K tomu třeba připočíst dalších dvacet bodů repliky k vyjádření žalovaného. Pokud si stěžovatelka myslí, že na takto košatou a mnohomluvnou žalobu musel reagovat městský soud stejně košatým a mnohomluvným rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání rozsáhlých, jako byla i tato žaloba (včetně repliky), by bylo téměř nemožné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by pak směřovalo k nekonečnému „ping pongu“ mezi NSS a soudy krajskými [podobně rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, *MPM Invest*, bod 35, srov. též nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), *CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68].

[10] Stěžovatelka nemá pravdu v komplexu námitek ohledně údajné překvapivosti postupu žalovaného. Napadený rozsudek je v tomto ohledu zcela přezkoumatelný. Městský soud rozhodně toliko neodkazuje na napadené rozhodnutí, ale srozumitelně, byť stručně, vysvětluje, proč postup žalovaného nebyl překvapivý (viz bod 29 rozsudku městského soudu). Klíčové je, že magistrát sice v rozhodnutí zmínil nesprávnou tezi, že žádost podle § 34 odst. 4 správního řádu měla podat sama stěžovatelka (což žalovaný opravil), tato nesprávnost se však neprojevila na výsledku rozhodnutí. Dále se totiž v odůvodnění výslovně zabýval dalšími důvody pro zamítnutí žádosti (viz dolní polovina odůvodnění na s. 2 a s. 3 rozhodnutí žalovaného). Zde také podal výklad § 34 odst. 4 správního řádu a vypočetl skutková specifika nynější kauzy, pro která nelze žádosti podle tohoto ustanovení vyhovět (srov. bod [16] níže). Žalovaný argumentaci korigoval jen v tom, že žádost nemusela podat stěžovatelka osobně, a dále skutkovou argumentaci rozhojnil též o argumentaci ohledně opakovaného zneužívání procesních práv zmocněnkyní – společností FLEET Control.

[11] Stěžovatelka proto rozhodnutí žalovaného a magistrátu dezinterpretuje. NSS k tomu podotýká, že žalovaný postupoval nestandardně, pokud ve výroku vypouštěl část odůvodnění magistrátu (necelé dva odstavce). Ve skutečnosti nebylo třeba rozhodnutí magistrátu „měnit“ ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (o žádnou změnu ve smyslu tohoto ustanovení totiž ve skutečnosti nejde), ale stačilo prostě jen část nesprávného odůvodnění korigovat a odvolání zamítnout podle § 90 odst. 5 správního řádu (*nota bene*, pokud magistrát sice nesprávně uvedl, že žádost měla podat sama stěžovatelka, ovšem na tom neustal a žádost komplexně projednal). Jak upozorňuje judikatura,

rozhodnutí správních orgánů obou stupňů „*tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje*“ (rozsudek ze dne 16. 8. 2018, čj. 1 As 165/2018-40, věc *Imex Group*, bod 18).

[12] Takováto situace tedy nezakládá překvapivost rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jak ji vymezuje judikatura Ústavního soudu. Žalovaný ve skutečnosti nic neměnil, ani nezaujal žádný diametrálně odlišný názor. Jen dílem korigoval, dílem doplnil zamítavé důvody magistrátu jako prvostupňového orgánu. Takovéto důvody nemohly stěžovatelku nijak objektivně překvapit. Jistě pak ani nemůže založit nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, pokud výslovně neuvedl, že např. situace řešená nálezem ze dne 25. 7. 2013, sp. n. I. ÚS 3269/12 (N 133/70 SbNU 237) je nesrovnatelná s kauzou nynější – v tomto nálezu odvolací trestní soud zaujal diametrálně odlišný názor co do aktivní legitimace poškozené k uplatňování práva na náhradu škody v trestním řízení (body 14 násl. nálezu I. ÚS 3269/12). Podobně byla zcela odlišná situace též v nálezu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 3844/12 (N 92/69 SbNU 435) (viz k tomu bod 20 nálezu).

[13] S tím souvisí též druhý komplex námitek. NSS zdůrazňuje, že správní orgány vykonávaly diskreční pravomoc (správní uvážení) (shodně viz bod 28 napadeného rozsudku). Podle § 34 odst. 4 věty první správního řádu správní orgán *může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi*. Dvě podmínky (žádost účastníka a absence újmy jinému účastníkovi) určují meze správního uvážení. Pokud tyto podmínky dány nejsou (tedy není tu žádost anebo může-li jinému účastníkovi vzniknout újma), správní orgán nesmí žádosti vyhovět. Naproti tomu jsou-li tyto podmínky dány, správní orgán má správní uvážení, zda žádosti vyhoví. Soudní přezkum správního uvážení se v podstatě omezuje jen na to, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo zda je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[14] NSS se shoduje se závěrem městského soudu, že nevyhovění žádosti o uznání úkonů učiněných ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem dle § 34 odst. 4 správního řádu lze odůvodnit též tím, že zmocněnkyně soustavně zneužívá procesní práva. Obstrukční praktiky společnosti FLEET Control dobře zná též NSS, a to z vlastní rozhodovací činnosti (také ve spojitosti s dalšími osobami, např. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, družstvo, apod., všechny tyto osoby jsou propojeny v osobách P. a J. K., jejich věci pak před soudy vesměs zastupuje nynější zástupce stěžovatelky advokát Mgr. Václav Voříšek, respektive advokát Mgr. Jaroslav Topol; k příkladnému výčtu abuzivních a obstrukčních taktik ve správním řízení srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 12. 2017, čj. 10 As 20/2017-49, č. 3684/2018 Sb. NSS, věc *DopisOnline*; rozsudek téhož senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 37; nebo rozsudky ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31; ze dne 25. 4. 2019, čj. 10 As 328/2018-32, bod 8, a mnohé další). Jak vysvětlil rozšířený senát ve věci 4 As 113/2018, bod 37, hlavním cílem obstrukční strategie těchto osob ve správním řízení je „*zjevně zatížit správní orgán spoustou nadbytečných úkonů a následně „čekat“ na chybu správního orgánu*“.

pokračování

[15] Nedůvodnou shledal NSS i námitku, podle níž pokud chtěl žalovaný do rozhodnutí zahrnout skutečnosti známé mu z jeho úřední činnosti (zde skutečnost, že osoby spojené se zmocněnkyní používají v přestupkových řízeních nejrůznější obstrukce), měl o tom stěžovatelku informovat a poskytnout jí prostor k vyjádření. Stěžovatelka v tomto odkazuje na rozsudek ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 100/2009-129. Jak však již NSS vysvětlil k podobné námitce v jiné věci spojené osobou P. K., takovou povinnost má správní orgán pouze v případech, kdy by účastník řízení s ohledem na okolnosti dané věci zahrnutí takových skutečností do rozhodnutí správního orgánu nemohl rozumně předpokládat. Zjištění žalovaného zajisté nejsou a nemohou být pro zmocněnkyni stěžovatelky jakkoliv překvapivá, a to také s ohledem na již zmiňovanou sériovou účast zmocněnkyně v podobných řízeních a využívání nejroztodivnějších obstrukčních taktik (srov. rozsudek ze dne 29. 8. 2017, čj. 8 As 142/2016-34, bod 28). Stěžovatelka tedy nebyla – prostřednictvím zmocněnkyně v řízení podle § 34 odst. 4 správního řádu – nijak zkrácena na procesních právech tím, že žalovaný uvedl informace, o nichž tak jako tak musela zmocněnkyně vědět (podobně rozsudek ze dne 27. 7. 2016, čj. 6 As 106/2016-31, bod 11).

[16] NSS k tomu dále opakuje, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně (zde magistrátu) a rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek (viz bod [11] shora). Vedle zneužití práva ob stojí jako samostatný důvod zamítnutí žádosti též žalovaným nijak nezpochybněné úvahy magistrátu, dle něhož § 34 odst. 4 správního řádu nutno v první řadě aplikovat na situace, kdy zaniklo zastoupení účastníka řízení zmocněncem (opatrovníkem), zmocněnec přesto ještě učiní nějaký úkon a sám účastník o toto uznání požádá (viz rozhodnutí magistrátu, s. 2, předposlední odstavce; podobně rozsudek ze dne 1. 2. 2018, čj. 1 As 127/2017-38; shodně bod 20 napadeného rozsudku městského soudu). Rozhodně tedy § 34 odst. 4 správního řádu neslouží k tomu, aby jím zmocněnec, který přes opakované pokusy správního orgánu neprokázal své zmocnění, toto procesní pochybení obcházel. Jak správně uvedl městský soud, uznání úkonu dle § 34 odst. 4 správního řádu nemá sloužit ke zhojení vadného postupu účastníků a jejich zmocněnců, kteří zjevně svým obstrukčním jednáním mají za cíl prodlužovat správní řízení a ztěžovat jeho průběh, aby v konečném důsledku dosáhli například promlčení přestupku. NSS proto považuje za zbytečné pouštět se do polemiky s úvahami stěžovatelky, kdy byla vlastně plná moc pro zmocněnkyni FLEET Control podepsána.

[17] S ohledem na shora uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Polemikou stran nezveřejňování osobních údajů a plné anonymizace rozsudků se již NSS opakovaně zabýval, proto nebude své úvahy opakovat a ve stručnosti odkazuje na předchozí rozhodnutí (usnesení ze dne 25. 5. 2017, čj. Nao 175/2017-161, rozsudky ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 As 429/2018-35, či ze dne 23. 10. 2019, čj. 6 As 106/2019-33, atd.).

[18] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu