



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D. a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **R. Z.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, zast. JUDr. Jiřím Brožem, advokátem, se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2020, č. j. 54 A 25/2019 - 47,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“), domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. OD-6223/2018-VODFR, a to rozhodnutí o odporu proti příkazu, kterým byl žalobce uznán vinným za spáchání přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Krajský soud v Praze žalobu shora označeným rozsudkem zamítl (dále též jen „napadený rozsudek“), neboť podaný odpor vyhodnotil jako nepřipustný z důvodu, že byl podán osobou, která nebyla oprávněna za žalobce jednat (k odporu nebyla přiložena plná moc k jednání za žalobce).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení a rozhodnutí. V obecné rovině platí, že je-li podání učiněno bez přiložené plné moci, je povinností správního orgánu vyzvat podatele k odstranění vady podání, a to výzvou doručenou zástupci účastníka. Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, pokud tvrdí, že s ohledem na konkrétní osobu zástupce je nutno přiznat právní účinky výzvě k odstranění vady podání (nedoložení plné moci) samotnému účastníkovi. Za nepřijatelný považuje stěžovatel odkaz krajského soudu na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, neboť rozšířený senát posuzoval situaci, spočívající v absenci podpisu na podání samém, tj. esenciální, obligatorní, a zcela jasné náležitosti, u níž si nelze racionálně vysvětlit její absenci. V případě nepředložení plné moci je tomu jinak, reálně je na podání odporu proti příkazu velmi krátká lhůta, ve které musí účastník řízení zvážit, zda se chce bránit, najít nějakého zástupce, sjednat podmínky zastoupení, doručit mu příkaz, atp. Je nanejvýš logické, že za této situace zástupce podá z právní opatrnosti odpor raději ihned, kdy se do jeho rukou dostane příkaz, než aby vyčkával doručení plné moci ze strany zastoupeného a riskoval tak zmeškání lhůty pro podání odporu, nota bene za situace, kdy dle právního předpisu může legitimně očekávat, že plnou moc bude moci doplnit k výzvě správního orgánu.

[3] Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 237/2018 – 27, z něhož citoval: „*NSS obecně souhlasí s krajským soudem v tom, že pokud v řízení koná zástupce, který zastupuje obviněné z přestupků opakovaně, lze na něj klást vyšší nároky a posuzovat jeho jednání přísněji. To však nemění nic na závěru, že správní orgány postupovaly při zamítnutí odvolání v rozporu se zákonem, neboť nevyzvaly podatele k odstranění vad podání. Výzva k odstranění vad podání slouží k odstranění nejen vad způsobených neznalostí zákonných náležitostí podání, ale například i vad způsobených administrativním nedopatřením či přehlédnutím (srov. také rozsudky NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-35, bod 24, a ze dne 26. 1. 2017, čj. 1 As 290/2016-33, bod 13)*“. Krajský soud podle stěžovatele nepopsal, co jej přimělo odchýlit se od citované judikatury. Odkazy krajského soudu na jiné právní věci jsou dle názoru stěžovatele snahou o „hledání senzace tam, kde není“. Kupříkladu v řízení sp. zn. 43 A 21/2019, na které krajský soud odkázal, doložil právě týž zástupce plnou moc již spolu s podáním odporu, neboť jí již od zastoupeného disponoval. Je tedy zřejmé, že se nejedná o žádnou „účelovou procesní obstrukci“, ale jednoduše o řešení situace, kdy je uzavřená smlouva o zastoupení, ale není doručena plná moc zástupci účastníka. Je zjevné, že pokud týž zástupce plnou mocí již ke dni, kdy podává odpor, disponuje, tuto správnímu orgánu rovnou předloží. Naopak ji nepředloží tam, kdy podává odpor, ač je plná moc zatím „na cestě“. Na tom není nic obstrukčního. V řízení sp. zn. 55A 51/2019 pak byla plná moc řádně doplněna k výzvě správního orgánu ve lhůtě jím stanovené.

[4] Poukázal-li krajský soud na to, že stěžovatel jeden rok ničeho nečinil, stěžovatel konstatuje, že podal odpor a nemá povinnost činit cokoli dalšího. Přirozeně se stěžovatel nebude domáhat vydání rozhodnutí hned poté, co uplyne lhůta k jeho vydání, neboť takový úkon není v jeho zájmu, nadto by vedl k obrovskému zahlcení správních soudů. V posuzované věci stěžovatel rozhodnutí správního orgánu nijak nepotřeboval, není proto

pokračování

zřejmé, proč by se jej aktivně domáhal. Potřeboval jej teprve v případě, kdy chtěl mít jistotu, že celá věc je již vyřízena a uzavřena.

[5] Stěžovateli není zřejmé, jak může zneužít právo tím, že žalovaný postupuje nezákonně a nevyzve zástupce stěžovatele k doložení plné moci. Podle stěžovatele přitom nebyl krajský soud oprávněn k hodnocení, zda stěžovatel zneužil právo. Pokud totiž správní orgán považuje určitý úkon za disimulativní, je na jeho správním uvážení, aby jej takto vyhodnotil a své stanovisko držel. V posuzované věci správní orgán nevyhodnotil podání odporu bez plné moci jako „obstrukci“ či zneužití práva. Jaké důvody jej k tomu vedly, je věcí správního uvážení, patrně tomu tak bylo proto, že v drtivé většině případů týž zástupce plnou moc přikládá již k podání odporu samého, nebo ji doplňuje sám, aktivně jen několik dnů po podání odporu, což mu je známo. Důkazem, že žalovaný nevyhodnotil podání odporu bez přiložené plné moci jako zneužití práva, je skutečnost, že přistoupil k vydání výzvy dle § 37 odst. 3 správního řádu; tuto pouze nesprávně adresoval. Podle stěžovatele tak krajský soud obhájí pochybení žalovaného universálním argumentem o zneužití práva ze strany stěžovatele, aniž by tak jednání stěžovatele hodnotil též žalovaný; ten k takovému hodnocení důvod neměl, neboť zástupce stěžovatele byl pro správní orgán vždy kontaktní, zastupoval též další účastníky, přičemž v 70 % případů předložil plnou moc již s podáním odporu a ve 21 % ve lhůtě do 5 dnů ode dne podání odporu.

[6] Stěžovatel je tedy přesvědčen, že bylo namístě, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí, neboť byť zástupce stěžovatele předložil plnou moc s časovým odstupem, učinil tak dříve, než by vůbec počala plynout lhůta k jejímu předložení, počítaná dnem doručení výzvy zástupci stěžovatele, k čemuž nedošlo.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Nadto uvedl, že krajský soud netvrdil, že by s ohledem na konkrétní osobu zástupce stěžovatele bylo nutno přiznat právní účinky výzvě doručené samotnému účastníkovi (k tomu odkázal na bod 16 napadeného rozsudku). Aplikaci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, považuje žalovaný za naprosto přiléhavou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s hodnocením krajského soudu, že se (údajný) zmocněnec stěžovatele ve správním řízení dopustil zneužití práva, a s tím

související závěr, že žalovaný nepochybil, pokud tuto osobu nevyzval po podání odporu proti příkazu k odstranění nedostatku podání spočívajícího v absenci plné moci dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „s. ř.“).

[11] Předně je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, z něhož vyšel též krajský soud v napadeném rozsudku, dostatečně podrobně a instruktivně popsal způsob jednání účastníků správního řízení, resp. jejich (údajných) zmocněnců a osob na ně napojených, spočívající v samoučelném uplatňování procesních práv, a rovněž vysvětlil, proč takové jednání nemůže požívat právní ochrany. Poukazoval-li stěžovatel na to, že případ posuzovaný v odkazovaném rozsudku rozšířeného senátu se týkal praktik spočívajících v absenci podpisu na podání ve správním řízení, jeho závěry lze bezesporu vztáhnout též na praktiky spočívající v opakovaném a účelovém nepředkládání plné moci či předkládání plné moci bez řádných náležitostí. Stěžejní totiž není konkrétní typ „zdržovacího“ úkonu; ostatně kýženeho promlčení přestupkové odpovědnosti lze dosáhnout využitím různých typů úkonů či jejich kombinace. Stěžejní je zamýšlený účinek takové procesní taktiky. Jak bylo shrnuto v odkazovaném rozsudku rozšířeného senátu, *„uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoučelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu.*

[12] Obecně jistě platí, že institut zneužití práva by měl být aplikován ve výjimečných případech, po pečlivém posouzení postupu účastníka řízení, resp. dalších osob, s nimiž účastník řízení spolupracuje. Je-li podstatou způsobu zneužití práva, o němž se v posuzované věci jedná, pravidelné či opakované využívání obstrukčních praktik v různých řízeních, je zřejmé, že takové posouzení zpravidla nebude možné učinit na základě jednoho správního řízení. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27.7.2016, č.j. 6 As 106/2016-31, *„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“.*

[13] Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu nebylo zřejmé, z jakého důvodu se odchýlil od požadavku na postup správního orgánu podle § 37 odst. 3 s.ř., neboť úvahy krajského soudu jsou podrobně a přesvědčivě popsány v bodech 11-15. Krajský soud se zde zabýval obstrukčními praktikami, jejichž cílem je oddálit vydání pravomocného rozhodnutí ve správním (přestupkovém) řízení za účelem uplynutí promlčecí doby; charakterizoval jak osoby, které účelové a obstrukční praktiky pravidelně využívají, dále konkrétní způsoby těchto praktik, jakož i odkazy na konkrétní řízení před správními soudy, z nichž jsou uvedené skutečnosti seznatelné. Popsal tak promyšlený způsob či dokonce systém činnosti

pokračování

dotčených aktérů, mezi nimi též právního zástupce stěžovatele, směřující k mnohdy úspěšnému maření činnosti správních orgánů na úseku přestupků v oblasti provozu na pozemních komunikacích.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti popsaný systém jako celek nezpochybnil, pouze poukázal na to, že ve správním řízení ve věci vedené u Krajského soudu v Praze sp. zn. 43 A 21/2019 doložil jeho zástupce plnou moc již s podáním odporu a ve správním řízení ve věci vedené u téhož soudu pod sp. zn. 55 A 51/2019 byla plná moc řádně doplněna k výzvě správního orgánu ve stanovené lhůtě. Tyto námitky však podstatu argumentace krajského soudu nijak nezpochybňují; ve věci vedené pod sp. zn. 43 A 21/2019 došlo k zastavení soudního řízení pro nezaplacení soudního poplatku z důvodu, že žalobkyně vzala žalobu zpět, neboť řízení o správním deliktu bylo zastaveno z důvodu zániku odpovědnosti žalobkyně za přestupek, přičemž krajský soud odkazoval na toto řízení právě jako na příklad „úspěchu“ popsaných obstrukčních praktik. Ve věci vedené pod sp. zn. 55 A 51/2019 pak bylo žalobě na nečinnost vyhověno, neboť zmocněnec byl v návaznosti na podaný odpor ze strany správního orgánu dvakrát vyzván k předložení plné moci, přičemž podání plné moci bylo nakonec vyhodnoceno jako včasné. Nutno ovšem dodat, že i v tomto rozsudku, při úvahách o nákladech řízení, krajský soud poukázal na účelovost praktik žalobce, resp. jeho zmocněnce, při podávání žalob na nečinnost.

[15] Obecně platí, že správní orgány mají povinnost vyzývat podatele k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř., přičemž je-li učiněn úkon ze strany zmocněnce účastníka řízení, aniž by k němu byla přiložena plná moc, je nutno takovou výzvu adresovat přímo zmocněnci (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017 - 33, publ. pod č. 3860/2019, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 1 As 283/2018 - 33). V posuzované věci byly ze strany krajského soudu dostatečným způsobem popsány důvody, pro které je nutno jednání stěžovatele, resp. jeho údajného zmocněnce, považovat za zneužití práva a v důsledku tohoto jednání podanému odporu nepřiznat právní účinky. Podmínkou úvah soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti o tom, zda v průběhu správního řízení došlo ze strany jeho účastníků ke zneužití práva, a zda tedy lze přiznat konkrétním posuzovaným úkonům těchto účastníků právní účinky či nikoli, není předchozí výslovné hodnocení takových praktik ze strany správního orgánu. Jinými slovy, soud je při posouzení zákonnosti postupu správního orgánu v řízení o žalobě proti nečinnosti oprávněn sám uvážít, zda odpor podaný údajným zmocněncem bez přiložené plné moci bylo možné akceptovat jako odpor přípustný či nikoli, a to právě i s přihlédnutím k možnému zneužití práva, které bude zpravidla vyplývat z průběhu konkrétního správního řízení, ve spojení s poznatky vycházejícími z vlastní činnosti soudu (resp. z jiných řízení). K tomu lze podotknout, že žalovaný své hodnocení podaného odporu (byť implicitně) rovněž vyjádřil, a to tím, že na příkazu ze dne 27. 3. 2018 vyznačil doložku právní moci (ke dni 21. 4. 2018).

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožnil též s tím, jak krajský soud hodnotil postup žalovaného, který po doručení odporu ze strany údajného zmocněnce vyzval přípisem ze dne 18. 4. 2018 stěžovatele podle § 37 odst. 3 s. ř. k doplnění odporu o plnou moc (zásilka byla žalovanému vrácena zpět). K takovému úkonu nebyl žalovaný povinen, a proto je v intencích odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 24.

7. 2019, č. j. 1 As 283/2018 - 33) na místě takový postup hodnotit pouze jako vstřícný krok žalovaného směrem k žalobci, který neměl vliv na průběh správního (příkazního) řízení. Není tedy pravdou, jak namítal žalobce v kasační stížnosti, že by krajský soud přiznal výzvě žalovaného k odstranění vady podání právní účinky.

[17] Pokud pak stěžovatel sám v žalobě v reakci na odůvodnění krajského soudu uvedl, že se „přirozeně nebude domáhat vydání rozhodnutí hned poté, co uplyne lhůta k jeho vydání, neboť takový úkon není v jeho zájmu“, resp. že „v posuzované věci žalobce rozhodnutí správního orgánu nijak nepotřeboval“ a „potřeboval jej teprve v případě, kdy chtěl mít jistotu, že celá věc je již vyřízena a uzavřena“, toto vyjádření pouze koresponduje s přístupem stěžovatele ke správnímu (příkaznímu) řízení, tj. dosáhnout promlčení vlastní přestupkové odpovědnosti a zapadá do popisu systematických obstrukčních praktik opakovaně užívaných mj. ze strany právního zástupce stěžovatele. Volbu takového zástupce, který se z uvedených důvodů nemohl legitimně domáhat „poučení a pomoci“ ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, neboť je ve skutečnosti nepotřeboval, je přitom nutno přičítat k tíži stěžovatele.

[18] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud k rozsáhlé argumentaci v kasační stížnosti, týkající se zveřejňování osobních údajů zástupce stěžovatele a stěžovatele samotného, připomíná (obdobně jako to učinil např. již v rozsudku ze dne 18. 5. 2020, č. j. 4 As 444/2019 - 38, či předtím v rozsudku ze dne 29. 8. 2019, č. j. 4 As 252/2019 - 42) následující. Veřejnost soudního řízení je garantována čl. 96 Ústavy České republiky a součástí této zásady je také veřejné vyhlášení rozsudku (viz též nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/18). Za účelem zachování požadavku na veřejnost soudního řízení jsou tak pravidelně při vyhlásování uvedeny na úřední desce (i elektronické) základní identifikační údaje jednotlivých účastníků včetně jejich zástupců. Jak nadto konstatoval Ústavní soud v uvedeném nálezu, zájem na veřejném vyhlásování rozsudků převažuje nad zájmem na ochraně osobních údajů účastníků řízení (s výjimkou citlivých údajů), a proto nelze od zveřejňování základních identifikačních údajů ustoupit. Advokát je zároveň veřejně činnou osobou a s ohledem na specifický charakter jeho činnosti je nutno považovat za veřejnou prezentaci advokáta veškerou advokátní činnost, která má souvislost se soudem projednávanou věcí. Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení ze dne 25. 5. 2017, č. j. Nao 175/2017 - 161, ve kterém konstatoval, že *„pokud se Mgr. Václav Voříšek cítí být sekundárně viktimizován, je-li spojován se způsobem, jakým vykonává advokacii, nelze příčiny takových jeho domněnek spojovat se skutečností, že soudy zcela v souladu s platnými právními předpisy zveřejňují ve svých rozhodnutích jeho údaje, vystupuje-li v postavení advokáta a zástupce účastníka řízení“*.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a proto právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu