



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Josefem Strakou ve věci

žalobce: **J. M.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Emilem Flegelem
se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2020, č. j. 163792/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, sp. zn. SZ_163792/2019/KUSK/3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Městský úřad Černošice, odbor dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) obdržel od policejního orgánu oznámení o podezření ze spáchání přestupku, kterého se měl žalobce jakožto řidič motorového vozidla dopustit tím, že předjížděl v úseku, v němž bylo předjíždění zakázáno dopravním značením. Oznámení bylo dále doplněno úředním

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

záznamem policejního orgánu ze dne 27. 1. 2019 o tom, že motorové vozidlo předjíždějící v úseku se zákazem předjíždění bylo policejní hlídkou dostiženo a jako řidič byl identifikován právě žalobce. Oznámení bylo dále doplněno fotografiemi z místa a kamerovým záznamem z policejního vozidla uloženým na CD nosiči.

2. Na základě obdržených podkladů správní orgán I. stupně jakožto první úkon v řízení vydal příkaz ze dne 28. 2. 2019, sp. zn. S-MUCE 1340/1/2018 OP/FI, č. j. MUCE 14877/2019 OP/Fi (dále jen „příkaz ze dne 28. 2. 2019“), kterým uznal žalobce vinným, že jako fyzická osoba v provozu na pozemních komunikacích předjížděl vozidlo v případech, kdy je to obecnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, a tohoto jednání se dopustil tím, že dne 27. 1. 2018 v 11:23 hodin řídil na pozemní komunikaci v obci Davle po silnici II/102 ve směru jízdy do Prahy osobní motorové vozidlo N. P., reg. zn. X (dále jen „vozidlo žalobce“, popř. jen „vozidlo“) a v ulici N. J. na úrovni č. čp. X a zastávky MHD ve směru do Prahy předjížděl jiné motorové osobní vozidlo jedoucí ve stejném směru jízdy v úseku, na kterém je předjíždění zakázáno svislou dopravní značkou DZ B21a „Zákaz předjíždění“ a vodorovnou dopravní značkou „plná čára souvislá“, čímž porušil ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 285/2018 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), čímž z nedbalosti spáchal přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 7 zákona o silničním provozu, za což mu podle § 125c odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu byl udělen správní trest pokuty ve výši 5 000 Kč a dále zákazu činnosti spočívající v řízení motorových vozidel po dobu 6 měsíců s účinností ode dne nabytá právní moci příkazu. Dne 11. 3. 2019 byl tento příkaz doručen žalobci.
3. Dne 20. 3. 2019 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání, v jeho záhlaví byly uvedeny osobní údaje žalobce (jméno, příjmení a bydliště), dále označení správnímu orgánu I. stupně a sp. zn. S-MUCE 1340/1/2018 OP/FI, na což navazoval text tohoto znění: „*Věc: Odpor proti příkazu o uložení pokuty. Tímto podávám odpor proti příkazu.*“ Podání nebylo podepsáno.
4. Následně správní orgán I. stupně zaslal žalobci výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, a to nejpozději do dne 8. 10. 2019 v 10:00 hodin, a současně žalobce vyzval, aby nejpozději do 10 dnů od doručení dané výzvy oznámil, zda trvá na konání ústního jednání. Tato výzva byla žalobci doručena dne 31. 7. 2019. Žalobce na tuto výzvu nijak nereagoval.
5. Rozhodnutím ze dne 4. 11. 2019, sp. zn. S-MUCE 1340/1/2018 OP/FI, č. j. MUCE 69935/2019 OP/Fi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku, jehož skutkové vymezení, právní kvalifikace i uložené správní tresty byly zcela shodné jako předtím v příkazu ze dne 28. 2. 2019.
6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, jeho obsahem byl doslovný přepis (okopírování) textu prvostupňového rozhodnutí. Své odvolání doplnil dalším podáním, které bylo uvozeno slovy „[d]oplňuji odvolání...“, v němž byl opět doslovně překopírován text prvostupňového rozhodnutí, nicméně do tohoto textu byly vloženy i námitky brojící proti chybnému postupu v dokazování spočívající v tom, že žalobce nebyl dostatečně vyzooměn o shromážděných důkazech a o provádění dokazování mimo ústní jednání, a proto byl přesvědčen, důkazy uváděné v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nemohly být provedeny, čímž mu jakožto obviněnému bylo upřeno právo být

přítomen provádění důkazů.

7. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 7. 2020, č. j. 163792/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, sp. zn. SZ_163792/2019/KUSK/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se ztotožnil s právním hodnocením správního orgánu I. stupně. K odvolacím námitkám žalobce uvedl, že za situace, kdy žalobce nařízení ústního jednání nepožadoval, ani se nevyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí a ani nenavrhoval jejich doplnění, pak takový postup byl v souladu s § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“).
8. Proti napadenému rozhodnutí nyní žalobce brojí žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

9. Žalobce namítá, že proti příkazu ze dne 28. 2. 2019 byl podán nepodepsaný odpor, proto po jeho podání správní orgán I. stupně nemohl pokračovat v řízení a vydat prvostupňové rozhodnutí. K doplnění chybějícího podpisu přitom žalobce po celou dobu následně probíhajícího řízení nebyl nikdy vyzván. Chybějící podpis je přitom vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení. Žalobce poukazuje na dikci § 37 odst. 1 a 2 správního řádu upravující náležitosti podání, mezi které patří i podpis. Jeho absence způsobuje vadu podání, která musí být odstraněna. Podání, u něhož nebyla vada odstraněna, nemůže vyvolat projednání věci. Dle žalobce proto oba správní orgány pokračovaly v řízení a vydaly rozhodnutí nezákonně, jelikož nebyla odstraněna vada spočívající v absenci podpisu v odporu proti příkazu, k jejímuž odstranění nebyl žalobce vyzván. Žalobce má za to, že nepodepsaný odpor sice zrušil příkaz ze dne 28. 2. 2019, ale bez doplnění podpisu nemohl vést k samostatnému projednání věci.
10. Žalobce dále namítá, že v řízení nebylo řádně provedeno dokazování. V této souvislosti žalobce cituje část svého doplňujícího podání z odvolacího řízení, v němž brojil proti tomu, že jej správní orgán I. stupně nevyrozuměl o shromážděných důkazech a o provádění dokazování mimo ústní jednání, čímž mu jakožto obviněnému bylo upřeno právo být přítomen provádění důkazů. Žalobce dále cituje část odůvodnění napadeného rozhodnutí, z níž dovozuje, že i žalovaný připustil, že ve věci nebylo provedeno žádné dokazování. Žalobce se proto podivuje, jak může žalovaný hovořit o tom, že k vydání rozhodnutí došlo na základě důkazů, když žádné důkazy nebyly provedeny. Žalobce dále nesouhlasí s názorem žalovaného, že dokazování by bylo možno nahradit postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně totiž nejprve rozhodl příkazem podle § 150 odst. 1 správního řádu a poté fakticky ve stejném režimu jako v příkazním řízení totožným postupem vydal prvostupňové rozhodnutí. Takový postup, kdy bezprostředně po vydání jednoho příkazu fakticky vydá příkaz druhý (pouze přejmenovaný na rozhodnutí), aniž by v mezidobí učinil jakékoliv procesní kroky, žalobce považuje za nezákonný. Za takové situace by nedávalo smysl speciálně upravovat a odlišovat příkazní řízení od řádného správního řízení, neboť pak by mezi nimi neexistoval žádný rozdíl a bylo by možno rozhodovat výhradně v režimu příkazního řízení. V této souvislosti žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2015, č. j. 30 A 84/2014 - 37, z něhož cituje relevantní části.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připouští, že skutečně akceptoval nepodepsaný odpor, zároveň je však přesvědčen, že tento postup byl ve prospěch žalobce. Současně upozorňuje na to, že žalobce neuvedl, zda nepodepsaný odpor má být uznán jako nepodaný, a tím

pádem i příkaz ze dne 28. 2. 2019 jako pravomocný. Dle žalovaného žalobce pouze bazíruje na formální výzvě k podpisu, avšak v případě jeho doplnění by byl výsledek stejný. Žalovanému není zřejmé, jak by akceptováním podpisu mohlo dojít k porušení práva v neprospěch žalobce a v čem spočívá vada řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí, když žalobci bylo umožněno požádat o ústní jednání, obhajovat se a navrhnout důkazy. V této souvislosti žalovaný poukazuje na judikaturu, která podání bez podpisu či blanketní odvolání vyhodnotila jako procesní obstrukci. V této souvislosti žalovaný cituje zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, v němž NSS vyložil, že vada spočívající v chybějící podpisu na odvolání může bránit jeho projednání leda tehdy, když vyvstanou pochybnosti, kdo je učinil. Dále odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, z něhož cituje právní větu, že podává-li podání stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec bez podpisu, pak není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a nevyzve účastníka k odstranění nedostatku podání. K žalobním námitkám brojícím proti neprovedení dokazování žalovaný cituje z rozsudků NSS ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40, a ze dne 10. 4. 2019, č. j. 9 As 55/2019 - 36, v nichž klade důraz na části, v nichž NSS konstatoval opomenutí stěžovatelů vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobu navrhuje zamítnout.

12. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zdůrazňuje klíčové pasáže z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, jímž byly překonány závěry žalovaným odkazovaného rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, které ve světle výkladu rozšířeného senátu neobstojí. Žalobce zejména zdůrazňuje části, v nichž rozšířený senát považoval podpis za podstatnou součást listinného podání, jehož absence představuje podstatnou vadu, jejíž neodstranění neumožňuje zahájit řízení. Žalobce proto považuje za nadbytečné polemizovat s úvahami žalovaného o tom, zda by žalobce chybějící podpis nakonec doplnil či nikoliv, v tomto směru jde jen o spekulaci. Žalobce setrvává na závěru, že nepodepsaný odpor zrušil příkaz ze dne 28. 2. 2019, ale sám o sobě nemohl vyvolat projednání věci. Dle žalobce byl správní orgán I. stupně povinen jej vyzvat k doplnění podpisu, a pouze pokud by žalobce vyhověl, pak by doplněný odpor mohl vyvolat pokračování v řízení, pokud by žalobce výzvě nevyhověl, pak by příkaz ze dne 28. 2. 2019 nabyl právní moci. Proto nebyl-li žalobce k doplnění podpisu vyzván, správní orgány nemohly v řízení vůbec pokračovat. Jelikož podaný odpor bez podpisu není řádně podaným oprávněným prostředkem, považuje žalobce za absurdní argumentaci žalovaného o tom, že akceptoval řádný oprávněný prostředek. V důsledku podání nepodepsaného odporu totiž vůbec nemělo být vedeno řízení, dle žalobce jde tedy o nezákonný postup, který nemůže být bez vlivu na zákonnost meritorního rozhodnutí. Žalobce rovněž připomíná, že pokud by řízení skončilo ve fázi uložení pokuty příkazem, pak by mu nemohla být uložena povinnost paušální náhrady nákladů ve výši 1000 Kč podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 250/2016 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. (dále jen „nákladová vyhláška“), neboť by to bylo v rozporu s dikcí § 150 odst. 4 správního řádu. Tato povinnost přitom žalobci uložena byla a již to by samo o sobě představovalo porušení jeho práv.

IV. Posouzení věci krajským soudem

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných oprávněných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud

vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Otázka absence podpisu na odporu

14. Podstatou prvního žalobního bodu je sporná otázka, zda podání nepodepsaného odporu mohlo vést ke zrušení příkazu a vyvolat „standartní“ přestupkové řízení a následné projednání věci samé, nebo zda absence této náležitosti podání nemohla vyústit k projednání věci samé.
15. Soud přisvědčuje žalobci, že tuto otázku již jednoznačně vyřešil rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, který vyložil, že podpis na je podstatnou náležitostí písemného podání a jeho absence představuje vadu, pro kterou nelze pokračovat v řízení ([§ 37 odst. 2 správního řádu](#)), proto je-li učiněno podání bez podpisu, je správní orgán povinen vyzvat podatele k odstranění této vady, tedy k doplnění podpisu, a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 37 odst. 3 správního řádu), a pokud podatel vadu neodstraní, tj. nedoplní podpis, správní orgán zastaví řízení započaté vadným podáním [[§ 66 odst. 1 písm. c\) správního řádu](#)]. Jak dále vyložil rozšířený senát NSS ve zmiňovaném rozsudku, „ne každé podání má za cíl vyvolat nějaké řízení, proto procesní následky absence podpisu se budou lišit v závislosti na povaze podání. V případě odporu podaného podle [§ 87 odst. 4 zákona o přestupcích](#) [dne podle § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky; pozn. Krajského soudu v Praze]: byl-li podán odpor včas, ruší příkaz o uložení napomenutí, nebo pokuty. V důsledku toho správní orgán pokračoval v (původním) řízení. Neexistovalo však nějaké zvláštní řízení o odporu, které by v případě vadného odporu bylo třeba zastavovat. Proto je nutno souhlasit se závěry krajského soudu v nynější věci, že nebyla-li vada odporu zhojena přes výzvu správního orgánu (podpis nebyl řádně doplněn), odpor jednoduše nevyvolal žádné právní účinky, příkaz nabyl právní moci a správní orgán již ve vztahu k odporu nemusel nic dalšího činit.“ Rozšířený senát NSS se v citovaném rozsudku rovněž vymezil vůči závěrům druhého senátu vysloveným v rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, na který odkazuje žalovaný v nyní posuzované věci (a v němž byl vysloven právní názor, že absence podpisu může být vadou podání leda tehdy, vyvstanou pochybnosti, kdo je učinil), a naopak se ztotožnil se závěry protichůdné judikatury (zejména rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. [6 As 37/2017-31](#)) považující podpis za podstatnou náležitost podání a jeho absenci za vadu bránící projednání věci.
16. Soud tedy dává žalobci obecně za pravdu, že po obdržení nepodepsaného odporu proti vydanému příkazu správní orgán nemá pokračovat v řízení, ale má vyzvat podatele k doplnění podpisu a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve v případě doplnění podpisu ve stanovené lhůtě může správní orgán považovat odpor za účinný a může činit další úkony v řízení. Naopak v případě nedoplnění podpisu ve stanovené lhůtě je třeba nahlížet na podaný odpor jako na neúčinný a na vydaný příkaz (po marném uplynutí lhůty k podání odporu) jako na pravomocný. Toto je obecně správný postup, jehož nedodržení ze strany správního orgánu I. stupně tedy na první pohled může naznačovat důvodnost žaloby.
17. Na tomto místě je však nutno připomenout, že žalobcem připomínaný rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, podal k výkladu

vztahujícím se k absenci podpisu na podání ještě poměrně zásadní upřesnění: „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 jakéhokoli smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy [§ 37 odst. 3 správního řádu](#) „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „Pomáháno“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „pomoc“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva. [29] Jak správně poznamenal šestý senát v jiném svém rozsudku, 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 typové 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“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2016, čj. [6 As 106/2016-31](#), bod 8; srov. obecně ke zneužití procesních práv v trestním řízení náleze ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. [III. ÚS 83/96](#), č. [293/1996 Sb.](#)). [30] Je-li proto zjevné, že stejná osoba podává sama či jako zmocněnec opakovaně 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, jako takové nepoživá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat. Jakkoliv se může zdát tento závěr pro účastníky tvrdý, bylo jejich volbou, že se nechali zastoupit zmocněnci, jejichž hlavní a obecně známou taktikou je zneužívat procesní právo. Rozšířený senát zdůrazňuje, 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)“ [zvýraznění doplněno Krajským soudem v Praze].

18. Nosný závěr výše citované části rozsudku rozšířeného senátu NSS spočívá v tom, že smyslem výzvy k doplnění chybějícího podpisu (jakož i jiné výzvy k odstranění vad podání) je pomoci účastníkovi, který podpis na podání nevědomky opomněl, například kvůli neznalosti či nepozornosti. V takové situaci by totiž bylo přehnaně tvrdé, pokud by pouhá absence podpisu měla negovat celé podání, jež by po obsahové stránce mohlo být jinak perfektní. Naproti tomu smyslem výzvy k doplnění podpisu (potažmo k odstranění jiné vady podání) není podporovat obstrukční strategii účastníka, který své podání neopatří podpisem zcela záměrně s cílem vytvořit procesní situaci, ve které se správní orgán snadněji dopustí chyby, ze které může účastník později těžit. Dle soudu přitom přesně tato situace

nastala v nyní posuzované věci, jakkoli jsou zde určité odlišnosti od případu projednávaného ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu NSS.

19. V nyní posuzované věci žalobce nebyl v průběhu správního řízení zastoupen, neboť plnou moc udělil advokátovi až pro účely řízení před správním soudem. Z tohoto hlediska by se tedy mohlo na první pohled zdát, že žalobce vystupoval v řízení jako nezastoupený právní laik, čili výzva k doplnění chybějícího podpisu by zde byla na místě. Soud ovšem nemůže přehlížet, že podání činěná žalobcem v průběhu správního řízení se po formální i obsahové stránce až překvapivě podobají podáním, která jeho nynější zástupce (JUDr. Emil Flegel) činil v jiných řízeních před správními orgány, jejichž rozhodnutí byla následně napadána žalobami u zdejšího soudu. Typickým příkladem jsou podání obsahující pouze doslovný přepis (zkopírování) textu odůvodnění správního rozhodnutí, což účastníci činili například ve správních řízeních, z nichž vzešla rozhodnutí přezkoumávaná v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 50 A 13/2020 - 16, či ze dne 10. 12. 2020, č. j. 56 A 5/2020 - 20 (ve druhém z uvedených případů šlo o odvolání obsahující toliko zkopírovaný text diplomové práce), přičemž v obou případech byli účastníci zastoupeni týž advokátem, kterého má žalobce v nyní posuzované věci (JUDr. Emilem Fleglem). Přesně v tomto stylu je koncipováno i odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí v nyní posuzované věci. Soud přitom považuje za krajně nepravděpodobné, že by žalobce sám vytvořil podání, jehož struktura se tak nápadně shoduje s podáními účastníků v jiných věcech, v nichž byl zástupcem týž advokát, kterého si nyní zvolil i žalobce. Rovněž si nelze nevšimnout, že podání nepodepsaného odporu se taktéž podezřele často vyskytuje u účastníků, jež byli v navazujících řízeních před správními soudy zastupováni JUDr. Emilem Fleglem, jako je tomu např. v dosud neukončené věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 50 A 2/2021, či jako tomu bylo ve věci řešené v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 4. 2020, č. j. 20 A 27/2019 - 28. S přihlédnutím k těmto nápadným podobnostem soud považuje za vysoce pravděpodobné, že žalobce již v průběhu správního řízení spolupracoval se svým nynějším zástupcem, přestože formálně nebyl v řízení před správními orgány zastoupen a plnou moc advokátovi formálně udělil až pro řízení před krajským soudem. Při zohlednění těchto okolností má soud za to, že v tomto konkrétním případě (tedy nikoliv všeobecně) na žalobce nelze nahlížet jako na nepoučeného laika, jemuž by bylo nutno v průběhu správního řízení připomínat náležitosti písemných podání a pro něhož by postup orgánu veřejné moci nebyl předvídatelný. Z tohoto důvodu soud nepovažuje za procesní chybu, pokud správní orgán I. stupně vůči žalobci nepostupoval podle § 37 odst. 3 správního řádu a nevyžýval ho k doplnění podpisu na podaném odporu.
20. Soud samozřejmě nepřehlédl, že správní orgán I. stupně v době obdržení nepodepsaného odporu ještě neměl výše popsané poznatky o spojení žalobce s konkrétním zástupcem (ty vyšly najevo až nyní v soudním řízení), čili v době obdržení nepodepsaného odporu se spíše nabízelo pohlížet na žalobce jako na nepoučeného laika, jemuž měla být zaslána výzva k odstranění vad podání (k doplnění podpisu). Skutečnost, že tak správní orgán I. stupně neučinil a na základě nepodepsaného odporu bez dalšího zrušil příkaz ze dne 28. 2. 2019 a pokračoval v řízení o přestupku, sice obecně představuje vadu řízení, avšak nikoliv takovou, že by v jejím důsledku došlo ke zkrácení práv žalobce coby obviněného. V tomto směru soud souhlasí s žalovaným, že zrušení příkazu ze dne 28. 2. 2019 nemohlo být žalobci nijak v neprospěch. Jak totiž plyne z § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky „[p]okud byl proti příkazu podán odpor, **nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly**

uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku“ (zvýrazněno zdejší soudem). Jelikož správní orgán I. stupně právní kvalifikaci skutku nijak neměnil, nemohla akceptace (nepodepsaného) odporu vést k horšímu výsledku, neboť ve standardním přestupkovém řízení nemohl být žalobci uložen horší správní trest, než který mu byl uložen příkazem ze dne 28. 2. 2019. Akceptace nepodepsaného odporu správním orgánem I. stupně (jakkoli obecně nesprávná) tak v daném případě nemohla žalobci způsobit žádnou reálnou újmu. Žalobce měl naopak v důsledku této „chyby“ k dispozici standardní řízení, v němž mohl v plném rozsahu uplatňovat práva účastníka, čili mohl vznášet návrhy, vyjadřovat se k provedeným důkazům, navrhopvat důkazy vlastní (čehož ovšem nijak nevyužil a po zrušení příkazu zůstal zcela pasivní).

21. Soud rovněž nemohl pomíjet, že žalobci byly veškeré písemnosti správních orgánů řádně doručovány, a to dokonce formou osobního převzetí (viz údaje na doručenkách založených ve správním spise), tedy nikoliv např. na základě fikce doručení. Písemnosti zasílané správním orgánem I. stupně (tj. příkaz ze dne 28. 2. 2019, výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, prvostupňové rozhodnutí, výzva k doplnění blanketního odvolání) tudíž byly žalobci oznámeny nejen právně, ale též fakticky. Navzdory tomu se však žalobce v žádné fázi správního řízení nedovolával toho, že podaný odpor nebyl podepsán a že by kvůli tomuto nedostatku nemělo být v řízení pokračováno, přestože mu z písemností zasílaných správním orgánem I. stupně muselo být zcela zřejmé, že v řízení jsou činěny další úkony. Na absenci podpisu na podaném odporu se žalobce poprvé „rozpomněl“ až v žalobě. Do té doby přitom jednal tak, jakoby odpor podal, resp. z jeho počínání nebylo možno dovodit opak. V kontextu s poznatky popsány výše (viz odstavec 20) soud hodnotí takový postup jako zjevnou obstrukci mající za cíl vytvořit podmínky pro vznik vady řízení, kdy opomenutí podpisu na podaném odporu bylo zjevně úmyslné a patrně s cílem „nastražit procesní past“ na správní orgány. V této souvislosti soud odkazuje na nosné závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 4. 2020, č. j. 20 A 27/2019 - 28, který řešil takřka identickou situaci (dokonce s tímž zástupcem jako v nyní posuzované věci) a mj. uvedl: *„Soud proto poukazuje na to, že uvedené indicie je třeba navíc hodnotit v souvislostech a zdůrazňuje, že žalobce opakovaně přebíral písemnosti v řízení následujícím po podání odporu a podal odvolání. Přitom nikde nenamítl, že by snad odpor nebyl jím podaný či vážně míněný. Funkce podpisu, jenž „stvrzuje, že se podatel ztotožňuje s obsahem podání, že jej myslí vážně“ a „stvrzuje též to, že podání skutečně činí podatel“ tak v řízení byla naplněna následným konáním podatele, který soustavně a opakovaně jednal tak, jako by odpor podal sám a vážně. Soud tak dovozuje úmysl žalobce nepodepsat odpor za účelem procesních obstrukcí ze všech uvedených souvislostí, jakož i ze skutečnosti, že pochybení správních orgánů namítá až v žalobě. Soud podotýká, že i tato skutečnost může být v komplexu dalších skutečností hodnocena jako skutečnost nasvědčující zneužití práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 36/2019-33 ze dne 15. 8. 2019). 14. Soud tedy uzavírá, že ze všech shora popsanych skutečností dovodil, že postup žalobce, který podal nepodepsaný odpor, na což poukázal až v žalobě, není než procesním úskokem, který se sice vinou nepozornosti správního orgánu formálně zdařil, nicméně soud mu pro zjevné zneužití práva odmítá poskytnout ochranu“ (zdůraznění doplněno zdejší soudem). S citovaným závěrem Krajského soudu v Ostravě se zdejší soud zcela ztotožňuje a považuje jej za plně příslušný i na nyní posuzovanou věc. Proto nemůže jinak než shodně konstatovat, že podání nepodepsaného odporu a následné zdůraznění této skutečnosti poprvé až v žalobě nelze (v kontextu výše popsanych skutečností) nazvat jinak než procesním úskokem, který se*

sice vinou nepozornosti správního orgánu I. stupně formálně zdařil, nicméně ze strany žalobce jde o zjevné zneužití práva, jemuž soud nemůže poskytnout ochranu.

22. Tento žalobní bod je proto nedůvodný.

Otázka dokazování listinami

23. Podstatou druhého žalobního bodu je sporná otázka, zda neprovedením ústního jednání byl žalobce zkrácen na svém právu být přítomen u provádění důkazů.
24. Jak plyne z obsahu správního spisu a z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, správní orgán I. stupně vycházel při zjišťování skutkového stavu z oznámení policejního orgánu o spáchání přestupku, z úředního záznamu policejního orgánu ze dne 27. 1. 2019 o dostižení vozidla policejní hlídkou a identifikaci žalobce jakožto jeho řidiče, fotografiemi z místa a kamerovým záznamem z policejního vozidla (uloženým ve správním spise na CD nosiči). Jak dále plyne z obsahu správního spisu, žalobce byl v průběhu řízení řádně poučen o svém právu žádat nařízení ústního jednání podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky i o právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění a možnosti navrhnout ve stanovené lhůtě jejich doplnění podle § 36 odst. 3 správního řádu (srov. bod 4 výše). Žalobce žádné z těchto práv nevyužil.
25. Za těchto okolností se soud ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že ke splnění účelu řízení a uplatnění práv žalobce nebylo nezbytné nařizovat ústní jednání (srov. § 49 odst. 1 větu první správního řádu ve spojení se závěry rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, bod 23 a 24).
26. Otázkou, zda je nutno účastníka řízení vždy předem vyrozumět o provedení důkazu listinou a zda je třeba o tomto úkonu sepsat protokol, se zabýval NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 - 53. Dospěl přitom k závěru, že důkaz listinou je „specifický v tom, že účastník může zpochybňovat toliko správnost nebo pravost listiny, jejíž obsah je neměnný. Nachází-li se taková listina po celou dobu řízení ve spisu a účastník řízení se s ní může seznámit, nejde o vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost řízení ani následného rozhodnutí, neboť účastníku řízení nic nebrání ji jakkoli konfrontovat kdykoli v průběhu řízení“ (zvýrazněno zdejším soudem). Provedením důkazu listinou mimo ústní jednání aniž by o tom byl vyhotoven protokol, tudíž správní orgány nezatížily řízení o přestupku procesní vadou, která by měla vliv na zákonnost jejich rozhodnutí.
27. K provedení dokazování došlo jednoduše tím, že předmětné listiny byly vloženy do správního spisu podle § 17 odst. 1 správního řádu (srov. opět rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 - 53). V takovém případě nebyl správní orgán I. stupně povinen zvlášť vyrozumívat žalobce o provádění důkazů mimo ústní jednání podle § 51 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 - 40). Plně postačovalo, pokud měl žalobce možnost seznámit se s těmito listinami nahlédnutím do spisu, o čemž byl řádně poučen podle § 36 odst. 3 správního řádu.
28. Pokud jde o žalobcem připomínaný rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2015, č. j. 30 A 84/2014 - 37, pak jím podaný výklad je značně zužující a byl v zásadě překonán výše odkazovanou judikaturou NSS. Žalobce navíc přehlíží, že v jím odkazovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni byly okolnosti případu přeci jen poněkud odlišné, neboť v dané věci se obviněnému v rámci výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí nedostalo poučení o možnosti žádat konání ústního jednání. To však v nyní posuzované věci splněno bylo (viz bod 4 výše).

29. Tento žalobní bod je tedy rovněž nedůvodný.

Ostatní námitky

30. Pokud jde o námitku žalobce, že v rámci příkazu ze dne 28. 2. 2019 mu v rozporu se § 150 odst. 4 správního řádu byla uložena povinnost paušální náhrady nákladů řízení, pak soud konstatuje, že tato námitka zazněla poprvé až v replice. Jedná se tedy o nepřípustné rozšíření žaloby o další žalobní bod po lhůtě pro její podání (§ 71 odst. 1 věty třetí s. ř. s.) a soud se proto věcným vypořádáním této námitky nemohl zabývat. Navíc příkaz ze dne 28. 2. 2019 byl zrušen, tudíž jeho přezkum v rámci napadeného rozhodnutí je zjevně zcela bezpředmětný.

V. Závěr a náklady řízení

31. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
32. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 7. května 2021

Mgr. Josef Straka, v. r.
samosoudce

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

