



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **M. D.**, zast. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha, proti žalovanému: **Městský úřad Lovosice**, se sídlem Školní 407/2, Lovosice, zast. Mgr. Ondřejem Pojkarem, advokátem se sídlem Dlouhá 67/39, Teplice, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 5. 2022, č. j. 16 A 137/2020-55,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud stěžovateli uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. ODSH 72466/2019/2019 LF 2019/015556, a to do 60 dnů od právní moci rozsudku.

[2] Příkazem ze dne 21. 11. 2019 stěžovatel uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší povolené rychlosti a uložil jí pokutu ve výši 1500 Kč. Proti tomuto příkazu podal dne 4. 12. 2019 odpor P. K. jménem žalobkyně, který ovšem nepředložil plnou moc k zastupování žalobkyně v dané věci. Uvedl však, že mu plnou moc žalobkyně doposud nedoručila, ale správnímu orgánu bude předložena nejpozději do 21 dnů. Dne 10. 12. 2019 doručil stěžovatel přímo žalobkyni (nikoliv

domnělému zástupci) výzvu, aby plnou moc doplnila do 8 dnů ode dne doručení výzvy. Žalobkyně na výzvu nereagovala, a stěžovatel tedy dne 20. 12. 2019 vyznačil nabytí právní moci příkazu dnem 5. 12. 2019, a věc považoval za uzavřenou. Dne 23. 12. 2019 stěžovatel obdržel od P. K. plnou moc ze dne 3. 12. 2019, na což však již nijak nereagoval. Žalobkyně, zastoupena P. K., následně neúspěšně uplatnila opatření proti nečinnosti stěžovatele, neboť byla přesvědčena, že příkaz vzhledem k podání včasného odporu nenabyl právní moci, a stěžovatel tak měl v řízení o přestupku pokračovat a vydat rozhodnutí.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Žalobkyně podala u krajského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud žalobě vyhověl a podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), stěžovateli uložil, aby v předmětné věci rozhodl ve lhůtě 60 dnů.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně podala odpor, jehož jediným nedostatkem bylo, že její zástupce nepředložil plnou moc k jejímu zastupování. V takovém případě bylo povinností stěžovatele vyzvat žalobkyni k odstranění tohoto nedostatku, nicméně podle judikatury Nejvyššího správního soudu bylo nutno tuto výzvu zaslat zástupci žalobkyně, nikoliv žalobkyni osobně. Krajský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že se ze strany zástupce žalobkyně jednalo o zneužití práva, neboť pro takový závěr není v daném případě dostatečný skutkový podklad. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně nebyl vyzván k předložení plné moci, je nutno považovat doplnění plné moci ze dne 23. 12. 2019 za odstranění vady podání odporu, který byl v důsledku toho podán včas a byl perfektní; proto došlo ke zrušení příkazu. Pokud stěžovatel dále nevedl řízení a nerozhodl, byl nečinný, a žaloba tedy byla důvodná.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu brojí kasační stížností a navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení. V kasační stížnosti se vymezil především proti názoru krajského soudu, že pro závěr o zneužívání práva ze strany zástupce žalobkyně není dostatečný skutkový podklad. Předložil proto zdejšímu soudu několik odporů zástupce žalobkyně podaných v jiných věcech, přičemž na všech bylo uvedeno, že nemá k dispozici plnou moc pro zastupování v řízení, a proto ji doplní do 21 dnů. Podle názoru stěžovatele je tak zřejmé, že takové praktiky naplňují znaky zneužití práva, neboť jsou konány systematicky, opakovaně a úmyslně ve snaze zabránit správnímu orgánu uložit trest za porušení práva. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33, z něhož dovodil, že lze nedodržení povinnosti správního orgánů vyzvat účastníka řízení k odstranění vad podání akceptovat v situaci, kdy by bylo mechanické poskytování poučení vskutku samoučelnou přehlídkou zbytečných úkonů správních orgánů, vyprázdněným rituálem bez jakéhokoliv smysluplného obsahu a bylo by pomáháno někomu, kdo ve skutečnosti žádnou pomoc nepotřebuje, naopak veškeré kroky činí jen proto, aby dosáhl oné pomoci, resp. aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony a pokusil se v postupu správního orgánu vyrobít procesní vadu.

pokračování

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Dle jejího názoru v dané věci nešlo o žádnou procesní past ze strany P. K. a navíc jsou správní orgány povinny procesním pastem čelit. I kdyby stěžovatel doložil opakovanost a systematickosti jednání P. K., není možné na tom stavět neúspěch žalobkyně ve věci dodatečně. Závěry stěžovatelem odkazovaného rozsudku NSS pod č. j. 10 As 139/2020-33 považovala žalobkyně za rozporné s principy právního státu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatel mu předkládá k posouzení pouze otázku zneužití práva ze strany P. K. jakožto zástupce, který měl žalobkyni zastupovat při podání odporu proti příkazu stěžovatele. Tento odpor P. K. podal s výslovným upozorněním, že plnou moc k zastupování žalobkyně předloží do 21 dnů, na což stěžovatel reagoval výzvou k předložení plné moci ve lhůtě 8 dnů, kterou však doručil pouze žalobkyni osobně. Vzhledem k tomu, že i při pochybnosti o existenci oprávnění zastupovat je správní orgán povinen výzvu k odstranění těchto pochybností zaslat domnělému zástupci (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016-33, ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35, či ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32), nelze mít výzvu k doložení plné moci za řádně doručenou, pokud ji stěžovatel doručil výhradně přímo žalobkyni, a nikoliv jejímu zástupci.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že institut zneužití práva „je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Jak zdejší soud též zdůraznil v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 As 52/2019-43, je nutno „vždy na základě okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika stěžovatele (jeho zástupce) naplňuje znaky zneužití práva. [...] 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.“

[11] Stěžovatel tvrdí, že nebyl povinen postupovat podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož „[n]emá-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“. Jednalo by se totiž o „samoučelnou přehlídku zbytečných úkonů“ a byla by poskytována pomoc někomu, kdo žádnou pomoc ve skutečnosti nepotřebuje. Takový

přístup ovšem situaci v nyní posuzované věci neodpovídá. P. K. sám v odporu uvedl, že plnou moc k zastupování žalobkyně předloží do 21 dnů, a je tedy zřejmé, že poučit o nutnosti předložení plné moci skutečně nepotřeboval. Ani jako osoba, která v řízení o přestupcích figuruje jako zástupce velmi často, však nemohl vědět, že v daném řízení považuje stěžovatel lhůtu 21 dní pro předložení plné moci za příliš dlouhou.

[12] Nejvyšší správní soud nepopírá, že pravidlem má být předložení plné moci při prvním úkonu učiněném v zastoupení a nutnost výzvy k předložení plné moci spíše výjimkou. Pokud tuto logiku P. K. nabourává tak, že běžně podává odpor proti příkazu s tím, že plnou moc doplní později, musí být reakce správních orgánů na tento nežádoucí stav přiměřená. Je-li tedy stěžovatel přesvědčen, že se jedná o zneužití práva, musí pečlivě vážit, jakým způsobem na toto zneužití odpoví, neboť jeho reakcí bude zasazeno do právní jistoty zastupované osoby. Pokud stěžovatel doposud postupoval v souladu s právními předpisy (tedy P. K. vyzýval k doložení plné moci ve lhůtě určené stěžovatelem či vyčkal dodání plné moci bez dalšího), aniž by se proti konkrétnímu postupu P. K. vymezil a označil jej za zneužití práva, nemohl bez předchozího varování jednoduše stanovit kratší lhůtu k doložení plné moci, aniž by o tom P. K. informoval. Takovým postupem žalobkyni, resp. jejímu zástupci ztížil další procesní obranu.

[13] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že je P. K. spojován s činností společností, které při zastupování pachatelů dopravních přestupků přistupují k obstrukčním strategiím. To ovšem neznamená, že jakýkoliv jeho úkon lze považovat za obstrukční. V posuzovaném případě zdejší soud nevidí žádné indicie, že by se mělo jednat o tzv. procesní past, jejímž účelem by bylo „vynutit“ si pochybení správního orgánu, které by mohlo představovat vadu s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jediné, v čem obstrukce může spočívat, je prodlužování řízení o přestupku za účelem uplynutí promlčecí doby. Pokud však měl stěžovatel za to, že právě k tomu míří stěžovatelův postup, měl k dispozici rozhodně mírnější prostředky, kterými mohl zájmu na rychlosti řízení učinit zadost: měl především P. K. coby zástupce žalobkyně vyzvat k předložení plné moci v kratší lhůtě určené stěžovatelem. To platí tím spíše, že výzvu stanovující lhůtu k předložení plné moci doručoval (byť nesprávně) přímo žalobkyni osobně a vyčkal jejího uplynutí. Je tedy zřejmé, že na rychlosti řízení by se ničeho nezměnilo, kdyby doručil výzvu se stejnou lhůtou zástupci žalobkyně. Jinými slovy, procesní postup, který stěžovatel zvolil, ani nemohl vést k urychlení správního řízení.

[14] Stěžovatel ke kasační stížnosti připojil několik příloh, kterými hodlal dokázat, že se P. K. k popsané praxi uchyluje běžně. Nejvyšší správní soud rozhoduje zpravidla bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.), tedy zpravidla ani neprovádí dokazování. Ani v nyní posuzované věci zdejší soud nepovažoval za nutné provádět dokazování stěžovatelem předloženými listinami, protože by posouzení věci nemohly ovlivnit, a tedy nejsou pro věc relevantní. Podle názoru Nejvyššího správního soudu navíc není rozhodné, že P. K. běžně předkládá podání, v nichž si sám určí relativně dlouhou lhůtu k doplnění plné moci; rozhodné naopak je, že stěžovatel tento dle jeho názoru nežádoucí stav nevyřešil přiměřeným procesním postupem (viz výše).

[15] Nejvyšší správní soud tak sdílí názor krajského soudu, že výzva k předložení plné moci adresovaná žalobkyni osobně nemohla spustit běh lhůty určené pro předložení plné moci, a pokud tedy dne 23. 12. 2019 P. K. předložil plnou moc k zastupování v dané věci

pokračování

podepsanou žalobkyní, vada podání spočívající v nedostatku plné moci byla zhojena, a tedy odpor vyvolal zamýšlené právní následky, což znamená, že příkaz nemohl nabýt právní moci. Stěžovatel tedy byl nečinný, pokud posléze ve věci přestupku nerozhodl.

V. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobkyni náhrada nákladů řízení náleží.

[18] Výše náhrady nákladů řízení přiznané žalobkyni je představována odměnou zástupce žalobkyně. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměně a náhradě hotových výdajů zástupce žalobkyně za úkon právní služby odpovídá částka 3400 Kč, zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 4114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobkyni zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 11. listopadu 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu