

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. JUDr. Radkem Bechyně, advokátem se sídlem Legerova 148, Kolín, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2022, č. j. 75 A 5/2020-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 28. 1. 2020, č. j. KUUK/019903/2020/DS/Chyt.

[2] Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Žatec (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 12. 2019, č. j. MUZA 47268/2019, kterým byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustil tím, že dne 5. 4. 2019 v 14:56 a dne 29. 10. 2019 v 20:15 řídil motorové vozidlo, ačkoliv mu byl zadržen řidičský průkaz. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 8 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 9 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Žalobce proti rozhodnutí stěžovatele brojil žalobou u krajského soudu, který ji shledal důvodnou, a rozhodnutí proto podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc stěžovateli vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že správnímu orgánu I. stupně bylo dne 30. 12.

2019 doručeno odvolání žalobce bez jakýchkoliv konkrétních námitek; současně žalobce uvedl, že odvolání doplní do 20 dnů. Žalobce tak však neučinil, a bylo tedy na správním orgánu I. stupně, aby jej vyzval k doplnění odvolání o konkrétní důvody. To však správní orgán I. stupně neučinil, což představuje vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ani žalovaný tuto vadu žádným způsobem nenapravil.

[4] V kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Uvedl, že postup krajského soudu po formální stránce odpovídá právním předpisům, za daných okolností je ale přehnaně formální. Krajský soud přehlédl, že žalobce zastupoval notoricky známý JUDr. Bechyně, který opakovaně v řadě obdobných sporů podává blanketní odvolání. V jeho případě se tedy nejedná o opomenutí či časovou tíseň, ale o systematické obstrukce, což je postup, který i podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepodléhá právní ochraně, naopak jde proti principu hospodárnosti veřejné správy – v tomto ohledu odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS. Zástupce žalobce sám uvedl, že blanketní odvolání doplní o odvolací důvody do 20 dnů, což neučinil; je mu tedy dostatečně známo, jaké má odvolání splňovat náležitosti, přesto je v odvoláních pravidelně neuvádí. V prvním pololetí roku 2020 zástupce žalobce vystupoval v odvolacím řízení nejméně v dalších 10 případech, přičemž ani v jednom případě nebylo odvolání kompletní. Podle stěžovatele se tedy ze strany právního zástupce žalobce jedná o zneužití práva, a absence výzvy k doplnění odvolání by proto v tomto konkrétním případě neměla být hodnocena jako vada řízení.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost proti rozhodnutí ve věci, ve které rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle daného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Kritérium přijatelnosti se přitom uplatní i v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[7] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech, v nichž o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce, přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

pokračování

[8] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci je rozhodnou otázkou zneužití práva podáním blanketního odvolání. Tato otázka ovšem v daném případě podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nezasluhuje pozornosti z důvodu ad 1) až 4) kritérií přijatelnosti. Nejedná se o otázku, která by dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena, resp. byla řešena rozdílně či vyžadovala učinit judikaturní odklon; rovněž tak se nejedná o případ zásadního pochybení krajského soudu. Naopak, krajský soud posoudil případ žalobce zcela v souladu s konstantní judikaturou, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit, a proto dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[10] Z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že pokud je ve správním řízení podáno odvolání bez konkrétních odvolacích důvodů (tzv. blanketní odvolání), je na správním orgánu, aby odvolatele v souladu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyzval k odstranění této vady, tedy k doplnění důvodů odvolání, a to i v případě, že odvolatel sám uvedl, že v určité lhůtě odvolání doplní, a následně tak neučiní (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). Tento závěr sám o sobě ostatně stěžovatel ani nezpochybňuje, pouze tvrdí, že v případě žalobce jde o zneužití práva.

[11] Zneužitím práva se rozumí „*situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, uvedl, že „*zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vřdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.*“

[12] Rozšířený senát NSS též dospěl k závěru, že „*[p]odává-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*“ (viz stěžovatelem výše zmíněný rozsudek č. j. 4 As 113/2018-39). K tomu lze dodat, že obstrukce lze spojovat zajisté i s jinými vadami podání než s chybějícím podpisem; vždy však musí být zřejmé, že takové jednání mělo zcela nelegitimní účel – např. znemožnit rozhodnutí o přestupku v rámci prekluzivní lhůty či docílit zahlcení správního orgánu.

[13] Nutno podotknout, že případ řešený v posledně citovaném rozsudku měl spojitost s Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, družstvem; přitom právě toto družstvo obdobně jako FLEET CONTROL, s.r.o., nebo ODVOZ VOZU s.r.o. je zdejšímu soudu známo jako osoba pravidelně zneužívající různých procesních obstrukcí; k příkladnému výčtu abuzivních a obstrukčních taktik těchto společností ve správním řízení srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017-49, č. 3684/2018 Sb. NSS, již citovaný rozsudek téhož senátu NSS č. j. 4 As 113/2018-39; anebo rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017-31; ze dne 25. 4. 2019, č. j. 10 As 328/2018-32). Jak vysvětlil rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 4 As 113/2018, hlavním cílem obstrukční strategie těchto osob ve správním řízení je „zjevně zatížit správní orgán spoustou nadbytečných úkonů a následně ‚čekat‘ na chybu správního orgánu“.

[14] V nyní posuzované věci stěžovatel tvrdí, že zástupce žalobce, JUDr. Radek Bechyně, podává pravidelně blanketní odvolání, v čemž spatřuje zneužití práva. Žádné další nelegitimní postupy žalobcova zástupce stěžovatel neuvádí. Nejvyššímu správnímu soudu z jeho úřední činnosti nejsou známy jeho obstrukční praktiky srovnatelné s těmi, kterých se dopouští osoby spojené s výše uvedenými společnostmi, a ani ze spisu nevyplývá, že by se žalobcův zástupce jakkoliv snažil zmařit naplnění účelu správního řízení. Pouhé podání blanketního odvolání není samo o sobě způsobilé zamezit správnímu orgánu, aby v dané věci včas rozhodl.

[15] Pokud by mělo jít o abuzivní jednání, muselo by být z okolností zřejmé, že jeho účelem je činění obstrukcí. Stěžovatel však ani nespecifikuje, v čem má být jednání žalobcova zástupce abuzivní, resp. jak ohrožuje naplnění účelu správního řízení. Pouze uvádí, že žalobcův zástupce podává blanketní odvolání opakovaně, ačkoliv je srozuměn s tím, že odvolání má být odůvodněné. K tomu lze uvést, že § 37 odst. 3 správního řádu nenechává správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní uvážení, zda vadu podání bez dalšího „přejde“, či aktivně vyzve podatele k odstranění vady (či mu jinak pomůže s jejím odstraněním). Správní orgán musí v tomto ohledu být aktivní, tedy musí odvolatele vyzvat k odstranění vad či mu s jejich odstraněním jinak pomoci (srov. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 1 As 4/2009-53), a to bez ohledu na to, zda se domnívá, že podatel o vadě ví, či nikoliv. Své povinnosti je správní orgán zproštěn pouze, pokud vadné podání představuje abuzivní jednání; vědomost o tom, jak učinit podání bezvadné přitom je jen jedním z mnoha možných indikátorů svědčících o obstrukční praxi.

[16] Lze tedy uzavřít, že v posuzovaném případě není dostatek okolností, který by svědčil o zneužití práva ze strany žalobce či jeho zástupce. Pouhá opakovanost blanketního odvolání v různých řízeních ani vědomost zástupce žalobce o tom, jak učinit podání bezvadně, nepostačuje k závěru, že by skutečným účelem těchto podání byla obstrukce řízení či jiné zneužití práva.

[17] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v případě napadeného rozsudku nebylo shledáno žádné zásadní pochybení krajského soudu, který se svým postupem nikterak neodchyluje od shora uvedené judikatury, která je jednotná a ustálená a poskytuje dostatečnou odpověď na námitky uplatněné v kasační stížnosti. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému

pokračování

projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji shledal ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Výrok o náhradě nákladů řízení se neopírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., který upravuje náhradu nákladů řízení v případě odmítnutí žaloby (resp. kasační stížnosti), neboť odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, je druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného soudního rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 4. května 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu