



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **T. J.**, zastoupen Mgr. Zdeňkem Burdou, advokátem se sídlem Leknínová 7, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 10. 2. 2023, č. j. 3 A 8/2022-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 9. 9. 2021 žalovaný příkazem sp. zn. S-MHMP 1202483/2021/Syř, č. j. 1422096/2021/Syř (dále též „příkaz“), uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

[2] Dne 29. 9. 2021 mu byl doručen nepodepsaný včasný odpor podaný proti příkazu; jako podatel je na písemném vyhotovení odporu uveden žalobce. Podle předvolání ze dne 12. 10. 2021 č. j. MHMP 1616785/2021/Syř, žalovaný zahájil

řízení ve věci, a nařídil proto na 10. 11. 2021 v 10:00 hod. ústní jednání, ke kterému předvolal žalobce jako obviněného.

[3] Následně však žalovaný obdržel plnou moc ze dne 14. 10. 2021, kterou žalobce udělil advokátovi Mgr. Zdeňku Burdovi. Žalovaný dne 4. 11. 2021 ve sdělení zaslaném žalobci i jeho právnímu zástupci uvedl, že příkaz nabyt právní moci dnem 30. 9. 2021, a nařízené ústní jednání se tedy konat nebude. Dodal, že odpor ze dne 27. 9. 2021 nebyl podepsán, což je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení. Podává-li stejná osoba jako účastník řízení či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní vadou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Nepodepsaný odpor se u klientů advokáta v řízení o přestupcích u žalovaného objevuje pravidelně (např. pod sp. zn. S-MHMP 1525055/2021/Čar, S-MHMP 1526530/2021/BuL, S-MHMP 213878/2021/ŠkM, ...), v některých případech je i rozložení textu na stránce téměř totožné. Jedná se proto o obstrukci se snahou protahovat správní řízení. Uvedené je důvodem, proč nelze takovému jednání přiznat právní ochranu v podobě výzvy podle § 37 odst. 3 správního řádu. Důvody pro konání jednání nařízeného na 10. 11. 2021 tudíž pominuly.

[4] Následně žalobce podal k Ministerstvu dopravy jako nadřízenému orgánu žalovaného žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Ministerstvo dopravy usnesením ze dne 9. 12. 2021 (č. j. MD-37802/2021-160/3), tomuto návrhu nevyhovělo. Uvedlo, že žalovaný nebyl ve věci nečinný, neboť ve věci existuje pravomocný příkaz ze dne 9. 9. 2021, č. j. MHMP 1422096/2021/Syř. Ztotožnil se přitom se závěrem, že nepodepsaný odpor byl v daném případě zneužitím práva.

[5] Tomu se žalobce dále bránil žalobou, ve které se domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod. sp. zn. S-MHMP 1202483/2021/Syř., č. j. 1422096/2021/Syř.

[6] Městský soud v Praze následně shora označeným rozsudkem žalobě vyhověl.

[7] Konstatoval, že správní orgán ve věci postupoval, jako kdyby podaný odpor splňoval veškeré náležitosti. Nevyzval žalobce k doplnění chybějícího podpisu, ale naopak v řízení pokračoval a ve věci nařídil ústní jednání. Tímto postupem akceptoval podaný odpor, v jehož důsledku byl vydaný příkaz zrušen a namísto něj probíhalo řízení o přestupku.

[8] Následně uzavřel, že žalovaný nedoložil, že advokát přijal zastoupení dříve, než je datována plná moc, a taková skutečnost ze správního spisu nevyplývá. Žalobce nepodal nepodepsaná podání opakovaně, jeho jednání proto není možné bez dalšího označit za zneužití práva. V době podání odporu nebyl (podle spisu) zastoupen advokátem, který by činil taková obstrukční podání. Správní orgán byl proto podle § 37 odst. 3 správního řádu povinen vyzvat žalobce k doplnění podpisu na odporu. Protože nevyzval žalobce k odstranění vad odporu, ale naopak ve věci nařídil ústní jednání, na které jej jako obviněného předvolal, dal najevo, že podaný odpor považoval za bezvadný a že v řízení o přestupku pokračuje. Podání odporu, který je správním orgánem bez výhrad akceptován,

pokračování

přestože obsahuje formální vady, bez dalšího znamená pokračování ve správním řízení, jehož výsledkem je meritorní rozhodnutí. Žalovaný tedy byl ve věci povinen rozhodnout.

II. Kasační stížnost

[9] Uvedený rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností.

[10] Předně odkázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS., dle kterého: *„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 neučelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv 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 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 přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.“* O nastíněnou situaci pak jde i nyní, přičemž v podrobnostech citoval ze svého sdělení ze dne 4. 11. 2021, ve kterém odkázal na celou řadu dalších správních řízení, ve kterých právní zástupce žalobce postupuje stejně (tj. podává nepodepsané odpory). S ohledem na jejich totožné znění a další skutečnosti tak stěžovatel dostatečně prokázal, že žalobce se svým právním zástupcem spolupracoval dříve, než kdy je datovaná plná moc, a proto lze závěry výše odkazované judikatury vztáhnout i na projednávaný případ.

[11] S ohledem na výše uvedené tedy stěžovatel uzavřel, že v této věci jde o zjevné zneužití práva a obstrukční taktiku; stěžovatel proto nemusel přihlížet k nepodepsanému odporu a vydaný příkaz tedy následně nabyl právní moci, čímž bylo řízení řádně ukončeno. S ohledem na to nebyl stěžovatel nečinný a městský soud tak rozhodl nesprávně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Podle § 37 odst. 2 správního řádu platí: *„Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě*

dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo ji provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“

[15] Podle § 37 odst. 3 správního řádu pak platí, že „nemá-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“.

[16] Jednoznačný názor Nejvyššího správního soudu stran nezbytnosti podpisu na podání byl vyjeven v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „Podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu). (...) Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci. (...). Následně se vyjádřil k (do značné míry) specifické a výjimečné situaci, a formuloval dodatečné pravidlo, že „Podává-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, nepožítvá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.“ To se však týká „výjimečných případů“, ve kterých dochází k „systematickému a úmyslnému podávání nepodepsaných podání“ a brání tak situacím, ve kterých „by se správní řízení stalo vyprázdňujícím rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu“.

[17] Na tento rozsudek rozšířeného senátu navázal například rozsudek ze dne 30. 11. 2021, č. j. 3 As 338/2019 - 61, dle kterého: „vždy bude potřeba věc posuzovat na základě konkrétních okolností případu, nikoliv v jakémsi vakuu. Především je nutné účastníkům řízení zajistit určitý základní procesní standard. Jestliže zástupce žalobce podal odpor bez zaslání plné moci, a jednalo se přitom o jeho první úkon v řízení, bylo povinností stěžovatele jej vyzvat k jejímu doložení v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, neboť se jedná o procesní standard vyplývající též z judikatury správních soudů. To platí o to víc za situace, kdy zaslání výzvy do datové schránky zmocněného zástupce žalobce nevyžaduje nepřiměřeně velké úsilí (nejedná se např. o doručování písemností na doručovací adresu v zahraničí). Při následných obstrukčních úkonech by již tato povinnost stěžovatele netížila. To vyplývá i ze stěžovatelem citovaných rozsudků, neboť v jimi rozhodovaných věcech se jednalo až o opakovaný či nad míru přiměřenou okolností zatěžující obstrukční úkon“. I v nyní souzené věci se přitom jednalo o první úkon účastníka řízení, přičemž ačkoliv nedisponoval datovou schránkou, případná výzva by byla zaslána na tuzemskou adresu.

[18] Obecně tedy platí, že nebyl-li podaný odpor podepsán, bylo primární povinností stěžovatele vyzvat žalobce k odstranění vady. Pokud tak neučinil, vedl správní řízení zatížené vadou, která však sama o sobě nemusí mít vliv na zákonnost následného

pokračování

rozhodnutí (k tomu viz rozsudek ze dne 26. 11. 2021, č. j. 1 As 161/2021 - 29, ve kterém soud nejprve odkázal na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu a následně uvedl že: „podle Nejvyššího správního soudu nebylo třeba stěžovatele vyzývat k odstranění vad (doplnění podpisu odporu), neboť stěžovatel s městským úřadem po celou dobu jednal, přebíral si poštu, po vydání rozhodnutí se dostavil k nahlížení do spisu a následně podal odvolání. V tomto odvolání naopak stěžovatel zdůraznil, že podal odpor a městský úřad měl řádně konat správní řízení, které však dle jeho názoru ve skutečnosti nekonal. Nenamítal však, že by se jednalo o neúplný odpor a že jej městský úřad měl vyzvat k odstranění vad, neboť tento odpor nevyvolal žádné právní účinky. Naopak, na absenci podpisu si stěžovatel „vzpomněl“ až poté, co ve správním řízení plně využíval všech svých procesních práv, tedy až v žalobě. Na rozdíl od krajského soudu se kasační soud domnívá, že městský úřad nemohl učinit úvahu, že absentující podpis na odporu stěžovatele je jeho procesní taktikou a měl stěžovatele k odstranění této vady vyzvat. Tato vada však nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí, neboť sám stěžovatel v dalším řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný a ve správním řízení využíval všech svých procesních práv. S ohledem na to je jeho námitka neúčinnosti odporu pro absenci podpisu nedůvodná“).

[19] V nyní projednávané věci však žalovaný žalobce k odstranění vady (chybějícího podpisu na oporu) nevyzval (ani následně) a po obdržení plné moci od konkrétního právního zástupce zpětně konstatoval, že nepodepsaný odpor byl procesní (účelovou) obstrukcí a zneužitím práva.

[20] Kasační soud však souhlasí s městským soudem, že tento závěr nebyl dostatečně prokázán. Výjimka z povinnosti správního orgánu vyzvat účastníka řízení k odstranění vady je formulována předně pro případy (citovaný rozsudek rozšířeného senátu přitom výslovně odkazuje na „zjevné případy“ – viz například body 27 a 30), ve kterých „podává stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu“. O takovou situaci se však zde nejedná.

[21] Jak již soud shrnul výše (a shodně též bod 26 napadeného rozsudku), odpor žalobce podal dne 27. 9. 2021, přičemž plná moc právnímu zástupci je datována až dne 14. 10. 2021. Žalovaný přitom nijak neprokázal, že podání učinil žalobce toliko účelově, potažmo že k tomu byl instruován právním zástupcem, který jej již v té době měl údajně zastupovat. Nedostatečné jsou v této souvislosti odkazy správního orgánu na jiná správní řízení, ve kterých klienti daného advokáta postupovali shodně. Předně je třeba uvést, že podaný odpor je „minimalistický“ a zcela univerzální, obsahuje toliko jednu větu: „podávám tímto odpor proti příkazu sp. zn. S-MHMP 1202483/2021/Syř.“ – nelze proto tvrdit, že z něj je zřejmý „advokátův specifický rukopis“. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by v souzené věci šlo o situaci popsanou ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu.

[22] Nejvyšší správní soud nepochybně, že za dané skutkové situace může být pro správní orgán náročné dostatečně doložit případné zneužití práva, to však není rozhodující. Bylo totiž primární odpovědností správního orgánu, aby žalobce vyzval k odstranění vady a to buď jakmile nepodepsaný odpor obdržel, nebo následně, jakmile uvedenou vadu dodatečně zjistil. Zákaz zneužití práva (na který odkazuje stěžovatel) 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, čj. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28).

[23] V této souvislosti lze rovněž citovat z již výše odkazovaného rozsudku č. j. 1 As 161/2021 - 29, ve kterém kasační soud ve skutkově podobné věci obdobně jako nyní uvedl, že „dále stěžovatel namítl, že závěr krajského soudu o tom, že stěžovatelova podání se podobají podáním, která správním orgánům předkládá jeho právní zástupce, je v rozporu s obsahem správního spisu a je tak čistou spekulací. I v tomto bodě dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Krajský soud nepřipustně spekuloval o tom, že podání ve správním řízení za stěžovatele vyhotovil jeho právní zástupce. V obecné rovině platí, že profesionál, pokračování tj. zmocněnce, kteří opakovaně zastupují obviněné v přestupkovém řízení, není třeba vyzývat k doplnění podpisu, neboť jeho absence v takových případech není prostou vadou, ale naopak procesní taktikou. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS, uvedl, že [s]tejně 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. V nynější věci však spojení mezi stěžovatelem a jeho právním zástupcem již během správního řízení neměly správní orgány postaveny najisto. Na možné spojení upozornil až krajský soud, a to toliko na základě podobnosti v obsahu podání, která v obdobných věcech činí stěžovatelův zástupce.“.

[24] Lze proto uzavřít, že tato judikatura míří především na situace, ve kterých správní orgán na „účelová podání“ nijak procesně nereaguje a zneužití práva má postaveno najisto. V nyní souzené věci však žalovaný podaný odpor takto nevyhodnotil, naopak k němu přistoupil jako k „perfektnímu“ a procesně reagoval nařízením ústního jednání ve věci samé. Pokud následně správní orgán odhalí vadu podání, musí obecně stěžovatele vyzvat k jejímu odstranění. Využití institutu zákazu zneužití práva je vyhrazeno pro zcela výjimečné případy (viz výše); nikoliv pro situace, ve kterých má správní orgán i jiné nástroje, jejichž využití je zcela v souladu se sledovaným cílem zákonodárce a jimiž nedochází k „zablčení“ správního řízení.

[25] S ohledem na výše uvedené se kasační soud ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v napadeném rozsudku, že stěžovatel je v této věci nečinný a je tak povinen rozhodnout v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 1202483/2021/Syř, o přestupku žalobce.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšnému žalobci náklady nevznikly, a proto soud rozhodl, že se žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

pokračování

V Brně dne 9. května 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu