



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **K. V.**, zastoupen Mgr. Michaelou Dumbrovskou, LL.M., advokátkou se sídlem Vinohrady 43, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2023, č. j. 47 A 24/2022-50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2023, č. j. 47 A 24/2022-50, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 1. 2022, č. j. 010938/2022/KUSK/OLPPS/ZAV, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Michaely Dumbrovské, LL.M., advokátky do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2022, č. j. 010938/2022/KUSK/OLPPS/ZAV (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 1. 2021, č. j. MULNL-OD/44724/2020/Go (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) pro opožděnost. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále též „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby

při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, stanovená zákonem o silničním provozu. Konkrétně tím, že dne 18. 6. 2020 v 8:10 h nezjištěný řidič v obci Starý Vestec, ve směru na obec Sadská, při řízení motorového vozidla RZ X překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou zákonem o silničním provozu na 50 km/h a v měřeném úseku byla vozidlu naměřena rychlost 81 km/h, resp. 78 km/h po odečtu toleranční odchylky měření 3 km/h. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a povinnost náhrady nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Soud zdůraznil, že správní orgány posuzují podání účastníků dle jejich obsahu, bez ohledu na to, jak jsou označena. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit. V případě využívání obstrukčních praktik dochází k tomu, že se snižuje standard požadavků na některé úkony činěné správními orgány, neboť správní orgány nejsou povinné činit zjevně zbytečné úkony. Krajskému soudu bylo z jeho úřední činnosti známo, že se žalobce opakovaně dopouští obstrukčních praktik. Soudní ochrana je však poskytována veřejným subjektivním právům a nemůže být poskytována případnému zjevnému zneužití práva. O zneužití práva se jedná v případě, pokud někdo vykonává své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti. Takové chování není výkonem práva, ale protiprávním jednáním, které nepoživá právní ochrany.

[3] Vzhledem k tomu, že inkriminované podání žalobce bylo blanketním odvoláním a bylo současně skryto v jiném nesouvisejícím podání, dospěl krajský soud k závěru, že materiálně podání není odvoláním a je v rozporu se smyslem a účelem právní normy. Účelem takového podání bylo toliko zkomplikovat správní řízení, resp. generovat problémové situace, které mohly ve svém důsledku vést k prekluzi. S ohledem na kumulaci postupů žalobce vyhodnotil krajský soud jeho jednání jako zneužití práva. U „ukrytého“ blanketního odvolání účastník spoléhá na to, že si jej správní orgán včas nevšimne a na odstranění vad a následné projednání v prekluzivní lhůtě nezbude již dostatek času. Za situace, kdy žalobce, jakožto zkušený účastník přestupkových řízení, ukryl do obsáhlejšího nesouvisejícího podání jednu větu, kterou by bylo možné interpretovat jako blanketní odvolání, nelze považovat takovou větu za řádně a včas podané odvolání, tj. za prostředek vedoucí k uplatnění procesního práva, v jehož důsledku by měla být přezkoumána správnost prvostupňového rozhodnutí. Bylo navíc představitelné, aby věta, kterou žalobce do podání ze dne 18. 2. 2021 vložil, byla interpretována jako součást daného podání vztahující se ke včasnosti odporu, tj. obsahující toliko písařskou chybu ve spisové značce. Upozornil přitom na opakované zaměňování a uvádění mylných spisových značek v průběhu řízení. Žalovaný proto dle krajského soudu postupoval správně, pokud zamítl (následně) odvolání žalobce ze srpna 2021 jako opožděné.

III.

pokračování

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Upozornil, že dosud neměl žádnou šanci uplatnit jakékoliv námitky k otázce zneužití práva. Odkaz krajského soudu na nálezný Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, byl nepřipadný (a nepřipustný), neboť ten směřuje do oblasti civilního práva, přičemž pokud už na něj krajský soud odkázal, neuvedl, o jakou „výhodu nepředpokládanou procesním právem“ by se stěžovatel měl pokoušet. Správní řízení vede správní orgán ve vrchnostenském postavení, a proto zásady občanského práva hmotného nebo civilního procesu nelze volně promítat do řízení o přestupku. Pro přestupkové řízení je typické, že se obviněný snaží získat co nejvýhodnější procesní postavení, a to různými prostředky. Naopak poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2021, č. j. 11 A 98/2020-29, dle kterého *„skutečnost, že svá podání koncipuje účelově tak, aby správnímu orgánu ztížil průběh správního řízení a prodloužil tak délku nebo trvání, neumožňuje správnímu orgánu učinit závěr, že se k jeho potvrzení odvolání nebude přiblížet.“* Zdůraznil, že na správní orgán jsou kladeny vyšší nároky na „rozeznávací“ schopnosti co se týče podání, která jsou určena přímo jemu, a tzv. „multipodání“ jsou zcela legitimním procesním postupem účastníka řízení.

[6] Krajský soud posoudil blanketní odůvodnění jako „ukryté“, aniž by se zabýval tím, jak moc bylo pro případného čtenáře (oprávněné úřední osoby) obtížné odvolání v textu nalézt. Blanketní odvolání uvedl na samotný závěr podání směřujícího do paralelně vedeného správního řízení u správního orgánu I. stupně (tzv. „dvojpodání“). Nelze tak klást k tíži stěžovateli, že učinil k oběma věcem společné podání, natož se snažit z tohoto postupu dovodit jakoukoliv procesní strategii nebo snahu o zneužití práva. V tomto případě tedy nelze hovořit o žádném „ukrytí“, neboť stěžovatel nijak neusiloval o znemožnění identifikace blanketního odvolání v rámci podání. Pokud oprávněná osoba podání dočetla až do konce, musela se s blanketním odvoláním do druhého (zde projednávaného) řízení seznámit. Považoval za nepřipadné, aby krajský soud dovozoval zjevné zneužití práva z toho, že stěžovatel typicky multipodání nepodává, tudíž to od něj nikdo nemohl očekávat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68). Pokud Nejvyšší správní soud akceptuje několikastránková multipodání obsahující desítky dílčích podání řazených za sebou, tím spíše musí správní orgán akceptovat prosté „dvojpodání“, které stěžovatel adresoval jedinému správnímu orgánu, který tato dvě řízení právě souběžně vedl. Zdůraznil, že odvolání sám z vlastní iniciativy dne 20. 8. 2021 doplnil a uvedl v něm, že se jedná o doplnění odvolání ze dne 22. 2. 2021. Pokud by usiloval o prekluzi, mohl spoléhat na to, že správní orgán I. stupně odvolání skutečně přehlédl. K tomu dodal, že pokud by se správní orgány skutečně zabývaly žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti tak, jak měly, zjistily by, že dne 22. 2. 2021 obdržel správní orgán I. stupně „dvojpodání“, jehož součástí bylo blanketní odvolání. Nadto byl přesvědčen, že řízení, do kterého adresoval odvolání a současně blanketní odvolání ke zde projednávané věci, měla být spojena ke společnému řízení. Za nepřiléhavý považoval i odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015-26.

[7] Namítal také prolomení dispoziční zásady a překvapivost napadeného rozsudku. Z právních předpisů i ustálené judikatury jednoznačně vyplývá, že je povinností žalobce

stanovit konkrétní žalobní body, jimiž nastaví referenční rámec přezkumu napadeného rozhodnutí a soud není oprávněn (ani povinen) za žalobce domýšlet námitky ani dotvářet příliš obecné žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení. Připustil, že z dispoziční zásady existují výjimky, avšak o ty se zde nejednalo. Krajský soud opustil svoji roli posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, a namísto toho převzal roli správního orgánu, a v rozsudku nahrazoval úvahy o tom, zda postup stěžovatele byl zneužitím práva. Tuto úvahu však náleželo provést zásadně správním orgánům. Postup krajského soudu měl za následek nezákonnost vydaného rozsudku. Rozsudek krajského soudu považoval rovněž za nepřezkoumatelný. Při případném zásahu soudu z úřední povinnosti by soud neměl vydat pro strany překvapivé rozhodnutí. Pokud krajský soud zvažoval učinit nějaký stranami dosud nepředpokládaný závěr, měl stranám dát prostor (při ústním jednání), aby na tuto skutečnost reagovaly. Z uvedeného důvodu považoval rozsudek také za překvapivý.

[8] Ze shora uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a současně s ním zrušil i napadené rozhodnutí věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že otázka zneužití práva je dostatečně prejudikována. Kasační námitky směřující do zjevného zneužití práva jsou nepřipustným rozšiřováním žalobních bodů. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68, přičemž uvedl, že v projednávané věci se jedná o odlišnou situaci, neboť to byl teprve soud, kdo vyhodnotil podání stěžovatele jako zneužití práva. Poukázal také na opakovanou obstrukční činnost stěžovatele. Ztotožnil se se závěry uvedenými v napadeném rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Stěžovatel v replice opakovaně uvedl, že jakákoli zmínka o zneužití práva zazněla poprvé v rozsudku krajského soudu a rozsudek byl z tohoto důvodu překvapivý. Prolomení elementárních zásad řízení a překvapivost rozsudku zapříčinily, že se argumentace v otázce zneužití práva má tendenci zcela nelogicky a v rozporu s procesní úpravou řízení o kasační stížnosti přesunout před Nejvyšší správní soud. I kdyby stěžovatel snad potenciálně mohl překročit rámec procesní obrany požívající zákonné ochrany, nedává to žalovanému, respektive prvostupňovému správnímu orgánu, volnou cestu k tomu označit jakékoliv jednání stěžovatele za zneužití práva.

IV.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.)

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatel přestupku dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s § 10 odst. 3 téhož zákona měl dopustit tím, že dne 18. 6. 2020 v 8:10 h nezjištěný řidič v obci Starý Vestec, ve směru na obec Sadská, při řízení

pokračování

motorového vozidla RZ X překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou zákonem o silničním provozu na 50 km/h a v měřeném úseku byla vozidlu naměřena rychlost 81 km/h, resp. 78 km/h po odečtu toleranční odchylky měření 3 km/h. Prvostupňové rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno fikcí dne 5. 2. 2021. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal dne 18. 2. 2021 stěžovatel, prostřednictvím jiné písemnosti, adresované do odlišného (paralelního) řízení, blanketní odvolání, které bylo žalovanému doručeno dne 22. 2. 2021. Mezi stranami je sporné, zda žalobce podal řádně a včas odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí či se jednalo o zjevné zneužití práva.

[14] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něj zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-6, č. 1566/2008 Sb. NSS). K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Nejvyšší správní soud po posouzení této otázky dopěl k závěru, že napadený rozsudek těmito požadavkům dostál.

[15] Rozsudek krajského soudu nedostatky, které by měly za následek jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, netrpí. Krajský soud se zabýval otázkou, zda bylo blanketní odvolání ze dne 18. 12. 2021 podáno. Krajský soud přitom srozumitelně a relativně podrobně vysvětlil, k jakému závěru dospěl a z jakých důvodů. Z odůvodnění je zřejmé, které skutečnosti považoval krajský soud za rozhodné, a z jakých důvodů shledal argumentaci žalovaného nedůvodnou. Jinou otázkou pak je, zda jsou závěry krajského soudu věcně správné a zda byl následný procesní postup zákonný. Krajský soud totiž nad rámec uplatněných žalobních bodů posuzoval, zda uvedené podání bylo zjevným zneužitím práva.

[16] Řízení o žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, a je tedy na žalobci, aby vymezil rozsah soudního přezkumu a uvedl žalobní body. Soud se může zabývat jen takovými žalobními body, které žalobce v žalobě uplatnil. I kdyby snad soud viděl v rozhodnutí vady, které žalobce neuplatnil, nemůže je sám o své vůli identifikovat. Tím by překročil závazný požadavek § 75 odst. 2. Pokud soud překročí žalobní body stanovené žalobou (mimo zákonem či judikaturou stanovené výjimky) dospěje u nosném závěru z důvodu, který

nebyl uveden v žalobě, tedy v rozporu s § 75 odst. 2, jde o tzv. jinou vadu řízení před soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která bude pravidelně důvodem zrušení rozhodnutí krajského soudu, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[17] Zákaz zneužití práva je právní zásadou, která se uplatňuje i v procesním právu, přičemž výslovně ji upravuje například § 2 o. s. ř. *„Za zneužití procesního práva tak lze považovat jednání procesní strany, které je v rozporu s účelem procesní normy či procesního institutu a jímž se procesní strana snaží pro sebe dosáhnout výhody nepředpokládané procesním právem.“* (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12.

[18] K uplatnění zásady zákazu zneužití práva správními orgány se ve své judikatuře opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, uvedl, že *„zneužití práva představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jehož účelem je vyloučit ochranu jednání, které je zdánlivě v souladu s formálním právem, avšak zároveň je pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu.“* Dále dodal, že se o zneužití práva jedná, pokud někdo vykonává své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti. Takové chování pak není výkonem práva, ale protiprávním jednáním, které nepoživá právní ochrany (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 367/2021-13, rozsudek ze dne 29. 9. 2021, č. j. 10 As 380/2021-13). Újma někoho jiného či společnosti může spočívat i v ohrožení veřejného zájmu na řádném, efektivním a hospodárném fungování veřejné správy, neboť opakované, systematické a úmyslné zneužívání práva může bránit tomu, aby správní orgány rozhodovaly o veřejných subjektivních právech jiných osob, v důsledku čehož jim může vzniknout újma (přiměřeně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 126/2017-9). V případě přestupkových řízení může do popředí vstupovat i veřejný zájem na potrestání pachatele.

[19] V nyní projednávané věci žalovaný až do soudního řízení tvrdil, že podání stěžovatele ani on, ani správní orgán I. stupně, nikdy neobdržel. Z uvedeného důvodu toto podání nemohli vyhodnotit jako zneužití práva, neboť dle nich vůbec nebylo součástí správního spisu. Že se ze strany stěžovatele jedná o zneužití práva, uvedl až krajský soud, který připustil, že sporné blanketní odvolání podáno bylo (viz bod 31 napadeného rozsudku). Z logiky věci je tedy vyloučené, aby stěžovatel v žalobě brojil proti označení jeho podání za zjevné zneužití práva, ke kterému se nepřihlíží a stejně tak je vyloučeno, aby žalovaný konstatoval zneužití práva, jestliže předmětné podání dle vlastních slov vůbec neměl k dispozici.

[20] Je však třeba trvat na tom, že zásada zákazu zneužití práva je prostředkem *ultima ratio*, proto je nutné k ní přistupovat zdrženlivě a s přihlédnutím k jiným obdobně důležitým principům jako je zejména právní jistota (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Jednání, které je zneužitím práva, proto musí být dostatečně prokázáno, a to s ohledem na konkrétní okolnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, rozsudek ze dne 30. 11. 2019, č. j. 3 As 338/2019-61, rozsudek ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015-30). Rozhodujícími faktory mohou být mimo jiné sériovost a stereotypnost vedených sporů spojených s opakováním obdobných či zcela identických postupů a argumentů (viz usnesení

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16). Samotné množství vedených sporů však bez dalšího o zneužití práva nesvědčí (viz rozsudek ze dne 26. 7. 2011, č. j. 2 As 75/2011-71). V každém případě je nutné účastníkům řízení zajistit alespoň základní procesní standard (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2019, č. j. 3 As 338/2019-61, přiměřeně též rozsudek ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39).

[21] V projednávané věci jde přitom o kombinaci podání blanketního odvolání, které byl žalobce oprávněn podat a skryté povahy tohoto podání ve sdělení, které navíc bylo adresováno k nesouvisející věci. K postupu správních orgánů při vyřizování blanketních odvolání se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, kde konstatoval: *„Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*

[22] Nejvyšší správní soud se v minulosti opakovaně zabýval případy, kdy byla situace obdobná nyní posuzované věci. Je vhodné poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68, který se zabýval tzv. multipodáním. V rozsudku mimo jiné konstatoval, že: *„situace, kdy by správní orgán z důvodu zneužití práva na určité podání vůbec nereagoval, by spíše nastávat neměla nebo pouze ve výjimečných případech, ve kterých správní orgány již nemají k dispozici žádné procesní prostředky, kterými by mohly na obstrukční jednání účinně reagovat (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015-30, rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 94/2015-25). Takový postup by musel být pro dotyčnou osobu dostatečně předvídatelný. Přesto je však vždy nutné, aby se správní orgán s obsahem jemu adresovaného podání seznámil a zjistil, zda mu z hlediska pravomoci přísluší se jím zabývat. Teprve na tomto základě vyhodnotí, zda se jedná o zneužití práva, a rozhodne, jakým přiměřeným způsobem s ním naloží.“* (zvýraznění přidáno). Reakce správních orgánů může odpovídat obsahu a kvalitě podání, jakož i osobě podatele, což se může negativně projevit v případech, kdy se osoba ználá procesních obstrukcí pokouší pouze dezorientovat adresáta podání.

[23] V naposledy citované věci se jednalo o situaci přestupce, který činil opakovaně šablonovitá podání směřující do různých řízení. Zmínka o odvolání se navíc vždy nacházela až na samotném konci podání. Zdejší soud nepřehlédl, že se může jednat o jistou procesní taktiku stěžovatele. Skutečnost, že svá podání koncipuje účelově tak, aby správnímu orgánu ztížil průběh správního řízení a prodloužil tak délku nebo trvání, však neumožňuje krajskému soudu učinit bez dalšího závěr, že se k jeho odvolání bez dalšího nebude přihlížet.

[24] V nyní projednávané věci se jednalo o situaci poněkud odlišnou. Pokud soudní praxe připouští možnost podávat tzv. multipodání s důrazem na zvýšenou obezřetnost správních orgánů, je nutné připustit i možnost podat tzv. dvojpodání. Nadto u stěžovatele byla paralelně vedena dvě řízení o přestupku u stejného správního orgánu. Pokud žalovaný upozorňuje na procesní potíže, které jsou obvykle pro řízení se stěžovatelem příznačné, bylo na místě dbát zvýšené opatrnosti na jeho podání. V předmětném podání bylo blanketní

odvolání uvedeno na konci textu, s označením spisové značky a bylo odsazeno na samostatný řádek. Nebylo tedy po vizuální stránce „skryto“ do nesouvisejícího textu např. uprostřed rozsáhlého odstavce. Lze předpokládat, že se úřední osoba seznámí s celým obsahem podání. Přitom zejména v jeho závěru lze zpravidla nalézt, čeho se odvolatel domáhá. Uvedené odvolání nebylo natolik „ukryto“ v rozsáhlém textu, jak nesprávně uzavřel krajský soud.

[25] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015-26, č. 3284/2015 Sb. NSS, zabýval případem, kdy přestupce ukryl v rámci obsáhlého textu podání požadavek na doručování na jinou e-mailovou adresu, aniž by tuto adresu uvedl např. v záhlaví podání, ve kterém uvedl toliko adresu, na kterou mu správní orgán skutečně doručoval. I tento příklad názorně ukazuje odlišnost nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud tedy v nyní posuzovaném případě na rozdíl od krajského soudu shledal, že s přihlédnutím k celkovému kontextu podání blanketního odvolání v podání, které směřovalo k paralelně vedenému řízení o přestupku, nepředstavovalo samo o sobě natolik intenzivní zneužití práva. Žalovaný proto nepostupoval správně, pokud odvolání žalobce ze dne 20. 8. 2021 zamítl jako opožděné.

[26] K námitce o překvapivosti soudního rozhodnutí a souvisejícímu vyjádření žalovaného dodává Nejvyšší správní soud následující: Základním pilířem nejen správního soudnictví je i předvídatelnost rozhodnutí. Obecně platí, že doplnění či nahrazení rozhodovacích důvodů správního rozhodnutí ze strany soudu nesmí mít nepředvídatelný vliv na práva účastníků řízení (požadavek předvídatelného rozhodování vyjádřený mj. v § 6 o. s. ř. se podle § 64 s. ř. s. se uplatní i pro správní soudnictví). Pokud tedy krajský soud snesl důvody pro zamítnutí žaloby, které nebyly předmětem sporu mezi stěžovatelem a žalovaným (a na kterých žalovaný své správní rozhodnutí nezaložil), nemůže stěžovateli v obraně formou nových žalobních či stížních bodů, či jen skutkových tvrzení, bránit koncentrace podle § 71 odst. 2, § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 soudního řádu správního. V opačném případě by stěžovatel, který řádně podal projednatelnou správní žalobu, byl postupem správního soudu zbaven možnosti právně a skutkově argumentovat k nově nastolené podstatě věci. Šlo by tak o nepřipustně překvapivé rozhodnutí, jak je dlouhodobě vymezuje judikatura Ústavního soudu [nálezy ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98 (N 109/15 SbNU 75), ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03 (N 198/39 SbNU 105), ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. I. ÚS 3271/12 (N 50/69 SbNU 45), ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 3006/15 (N 181/82 SbNU 757) a další]. Pokud tedy soud zvažuje učinit stranami dosud nepředpokládaný závěr, měl by stranám dát prostor, aby na tuto skutečnost reagovaly. Z judikatury Ústavního soudu dále plyne (např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 509/22 ze dne 22. března 2022), že „[z]a rozhodnutí, pro které se v judikatuře Ústavního soudu vžilo označení „překvapivé“, je považováno zejména rozhodnutí, v němž soud vysloví právní závěr, který nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu vůbec předvídat. V takových případech Ústavní soud rozhodnutí soudu zpravidla zruší, neboť účastníku řízení byla odňata reálná a efektivní možnost bránit se právní i skutkovou argumentací [srov. např. náleze ze dne 21. 1. 1999 sp. zn. III. ÚS 257/98 (N 10/13 SbNU 65)]...“. Vzhledem k tomu, že krajský soud ani při ústním jednání svůj záměr posuzovat jednání stěžovatele jako možné zneužití práva nevyjevil, znemožnil mu tím se k tomuto názoru jakkoliv v řízení o žalobě vyjádřit.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil (výrok I. tohoto rozsudku).

[28] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2022, č. j. 010938/2022/KUSK/OLPPS/ZAV, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). V dalším řízení je žalovaný vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[29] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení u krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě na základě skutečností zřejmých ze spisu dle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. (výrok III. tohoto rozsudku).

[30] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 8000 Kč za soudní poplatky (3000 Kč za žalobu a 5000 Kč za kasační stížnost). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem, a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto 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. Zástupkyně stěžovatele a právní zástupce, který jej zastupoval v řízení před krajským soudem, učinili ve věci 4 úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení před krajským soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] (obdobný úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti soud nepřiznal, neboť ze spisu nejsou patrné objektivní důvody, které ke změně právního zastoupení vedly) a 3 písemná podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] (podání žaloby, repliky a kasační stížnosti). Za každý úkon právní služby v dané věci 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 za jeden úkon právní služby připadá částka 3400 Kč. Stěžovateli tak náleží za vykonané úkony částka 13 600 Kč, která se zvyšuje dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o daň z přidané hodnoty (21 % tj. 2 856 Kč) na částku 16 456 Kč. Žalovaný je povinen stěžovateli zaplatit celkovou částku ve výši 24 456 Kč (8000 Kč + 16 456 Kč) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2024

David Hipšr
předseda senátu