

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Tomáše Foltase, Radovana Havelce, Petra Mikeše a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Chomutova**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 3. 2018, čj. 15 A 187/2017-31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. *Jádro sporu*

[1] Rozšířenému senátu předkládá čtvrtý senát NSS právní otázku, zda je správní orgán povinen projednat listinné podání, na kterém chybí podpis, přestože podpis nebyl doplněn ani přes výzvu správního orgánu.

I. 2. *Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení*

[2] Žalovaný dne 30. 6. 2016 vydal příkaz, kterým žalobce (dále jen „stěžovatel“) uznal vinným ze spáchání dopravního přestupku. Žalovaný proto uložil stěžovateli pokutu ve výši 1.500 Kč. Stěžovatel podal dne 28. 7. 2016 proti příkazu odpor, a to službou DopisOnline. Jelikož odpor neobsahoval podpis stěžovatele, žalovaný ho vyzval k doplnění podání do 5 dnů od doručení výzvy. Poučil ho, že jinak se příkaz stane pravomocným. Na tuto výzvu stěžovatel nijak nereagoval. Teprve dne 26. 6. 2017 podal Krajskému úřadu Ústeckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou dne 22. 8. 2017 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného.

[3] Krajský soud rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že postup žalovaného byl v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu. Bylo na vůli stěžovatele, zda podá odpor prostřednictvím služby DopisOnline. Důsledkem využití této služby bylo vadné podání bez podpisu. Judikatura považuje absenci podpisu za vadu řízení, pro kterou v něm nelze pokračovat, neboť není možné seznat, která osoba ho činí. Výslovně se vymezil vůči rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, podle nějž ani chybějící podpis nebrání projednání věci. Tam uvedený názor je ojedinělý a v rozporu s dosavadní judikaturou, nadto neprošel posouzením rozšířeného senátu. Krajský soud shrnul, že stěžovatel platně odpor nepodal, neboť i přes výzvu k odstranění vady spočívající v absenci vlastnoručního podpisu tuto vadu neodstranil. Podaný odpor nevyvolal požadovaný právní účinek ve smyslu § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalovaný proto nebyl povinen vést řízení o přestupku, neboť to skončilo příkazem ze dne 30. 6. 2016, který nabyl právní moci dne 29. 7. 2016.

I. 3. *Rozhodné argumenty v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného*

[4] Proti rozsudku se stěžovatel bránil včasnou kasační stížností. Namítl, že mu žádná výzva k doplnění podpisu na odporu nebyla doručena, a proto na ni nemohl reagovat. V tomto ohledu navrhl provést dokazování. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, z něhož plyne, že odpor nemusel být podepsán, aby mohl vyvolat zamýšlené účinky. Neexistovaly totiž žádné pochybnosti o tom, kdo a čeho se domáhá, ani nemohla být nikomu způsobena újma. Odpor obsahoval potřebné identifikační údaje i dostatek podrobných informací o věci samé. Proto bylo zřejmé, že jej podal stěžovatel. Stěžovatel sice nezná obsah výzvy, z odůvodnění napadeného rozsudku však dovozuje, že žalovaný ve výzvě ve skutečnosti žádné důvody pro její vydání nepopsal, neboť pochybnosti o totožnosti podatele neměl. Lpění na uvedení podpisu je proto přepjatým formalismem. Žalovaný měl odpor přijmout a provést standardní řízení. S ohledem na skutečnost, že se podle odůvodnění napadeného rozsudku jeví rozhodovací praxe NSS ve věci požadavků na uvedení podpisu jako nejednotná, navrhl stěžovatel předložení věci rozšířenému senátu.

[5] Žalovaný se ve vyjádření vymezil vůči rozsudku čj. 2 As 80/2017-34, který je v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí a navíc zcela nabourává smysl výzvy k doplnění podání. Podle žalovaného je význam podpisu na podání zřejmý. Případný zfalšovaný podpis je možné znalecky přezkoumat, u podání bez podpisu je to z povahy věci vyloučené. Žalovaný proto navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Čtvrtý senát odkazuje na rozsudek ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, který dospěl k závěru, že navzdory znění § 37 odst. 2 správního řádu, který považuje podpis za jednu z náležitostí podání, není v zásadě zapotřebí podpis v rámci podání směřujícího vůči správnímu orgánu uvádět.

[7] Oproti tomu v rozsudku ze dne 29. 1. 2013, čj. 8 As 105/2012 - 40, NSS konstatoval, že „[c]*hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba.*“ Závěr druhého senátu tedy ignoruje citovanou dřívější rozhodovací praxi, která vyžaduje podpis jako nezbytnou náležitost podání. Nadto je v rámci rozhodovací praxe ojedinělý, neboť i po vydání rozsudku druhého senátu pátý senát v rozsudku ze dne 18. 8. 2017, čj. 5 As 204/2016-27, setrval na původní rozhodovací praxi a konstatoval, že „[c]*hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Nebyla-li taková vada na výzvu správního orgánu odstraněna, měl, shledal-li by odvolací orgán dostatečné důvody pro závěr o tom, že nelze v řízení pokračovat, zastavit řízení dle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.*“ Na původní rozhodovací praxi navazuje i rozsudek ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31, kde šestý senát uvedl, že „*s ohledem na okolnosti postupu zástupce Petra Kocourka v projednávané věci, je nutné nepodepsané podání z června 2014, které je označeno jako odvolání proti rozhodnutí* […], *přičemž absence příslušného podpisu nebyla zhojena ani na výzvu správního orgánu, vyhodnotit jako zneužití práva a cílenou procesní obstrukci, jež není možné při posuzování včasnosti odvolání pominout.*“

[8] Je tak zjevné, že v judikatuře nepanuje shoda v otázce posuzování podpisu jako náležitosti podání. První názorový proud považuje uvedení podpisu na podání za nezbytnou náležitost podání, jejíž absence brání projednání podání. Druhý proud směřuje k závěru, že chybějící podpis zásadně není vadou podání bránící projednání věci. Šestý senát navazuje na první názorový proud s tím, že absenci podpisu v určitých případech chápe dokonce jako zneužití práva, resp. cílenou procesní obstrukci.

[9] Ačkoliv oba shora popsané názorové proudy nejsou zcela vzájemně neslučitelné (druhý senát připouští, že v určitých situacích bude nezbytné na uvedení podpisu trvat), přesto se podle názoru čtvrtého senátu jedná o rozpor natolik markantní, že jej nelze přehlížet. Podle čtvrtého senátu totiž v současnosti není z rozhodovací praxe zcela zřejmé, jakým způsobem NSS nahlíží na podpis jakožto součást podání ve smyslu § 37 správního řádu. Tento stav je nežádoucí. Nadto šestý senát opakovaně poukázal na to, že chybějící podpis bývá cílenou obstrukční strategií účastníků přestupkového řízení. Čtvrtý senát proto považuje za nezbytné rozhodovací praxi sjednotit. Přitom se přiklání k názoru, že podpis je potřeba vnímat jako nezbytnou součást podání. Pokud nedojde k doplnění podpisu ani přes výzvu správního orgánu, brání tato vada projednání podání.

[10] K předložené otázce se účastníci nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[11] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[12] Druhý senát v rozsudku ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, vyjádřil v bodě 27 tento právní názor:

> „[...] i v případě, kdy by žalovaný k odstranění vad odvolání řádně vyzval, a vady by přesto nebyly ve lhůtě odstraněny, nemohl by žalovaný na podané odvolání nahlížet, jako by nebylo učiněno, tj. nezabývat se jím. Jak bylo rozebráno výše, i nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci (ledaže by z jeho obsahu vůbec neplynulo, kdo je má činit), a to je třeba skončit některým ze zákonem předvídaných způsobů. **Vada spočívající v chybějícím podpisu by bránila projednání takového odvolání teprve tehdy, vyvstaly-li by pochybnosti, že podání učinil vskutku ten, kdo se v něm jako podatel deklaruje**. Podpis, není-li úředně ověřen, totiž za běžných okolností není nic víc než omezeně spolehlivý autentifikační prostředek – jeho přítomnost na podání obvykle zvyšuje pravděpodobnost, že je učinil vskutku ten, kdo v něm je za podatele označen, ale málokdy o tom dává jistotu. Za normálních okolností, chovají-li se lidé rozumně a poctivě, z čehož je nutno vycházet, je nepochybně jakousi "originální značkou" toho, kdo se podepsal. Není však příliš obtížné běžný (neověřený) podpis padělat, napodobit či vytvořit (ať ve zlém či dobrém úmyslu) podání pouze navenek vypadající jako učiněné osobou, jež je v něm za podatele deklarována, a toto podání podepsat zcela jiným podpisem, než jaký skutečně užívá osoba, jíž je podání přičítáno. Proto je třeba za běžných okolností vycházet z toho, že ten, kdo je v podání jako podatel označen, jím je, ledaže vyvstanou rozumné důvody k jiné domněnce či pochybě, že tomu je či může být jinak; tuto domněnku či pochybu pak musí správní orgán prověřit a zařídit se podle výsledků svých zjištění.“
> (zvýraznění doplnil rozšířený senát)

[13] Názor druhého senátu není zcela ojedinělý. Např. i devátý senát v rozsudku ze dne 4. 6. 2015, čj. 9 As 63/2015-36, připouští, že chybějící podpis je vadou podání, ovšem v bodě 34 upozorňuje, že důvod pro postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (zastavení řízení pro neodstranění vad podání) „*však platí pouze za předpokladu, že chybějící podpis na odvolání za uvedené skutkové situace skutečně brání jeho projednání dle § 89 odst. 2 správního řádu*.“

[14] V nynější věci je evidentní, že druhý senát dospěl k názoru odlišnému od judikatury citované v bodě [7] shora. Navíc sám předkládající čtvrtý senát s právním názorem druhého senátu nesouhlasí a má za to, že chybějící podpis na podání *vždy* brání jeho projednání.

[15] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. *Právní názor rozšířeného senátu*

[16] Podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Podání musí mj. obsahovat podpis osoby, která je činí.

[17] Podpis je tedy obecnou náležitostí podání ve správním řízení. Každé listinné podání musí být podepsáno osobou, která podání činí. To se samozřejmě vztahuje jak na podání fyzických osob, tak i na podání právnických osob (takováto podání podepisuje osoba, která za právnickou osobu jedná – viz § 30 správního řádu).

[18] Podpis je tradiční náležitostí listinných podání ve všech procesních řádech – srov. např. § 37 odst. 3 s. ř. s., § 42 odst. 4 o. s. ř. nebo § 59 odst. 4 tr. řádu; ze starších předpisů srov. § 19 odst. 2 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), dle něhož písemné podání muselo *býti podatelem nebo zmocněncem vykázaným plnou mocí podepsáno vlastní rukou neb opatřeno znamením ruky, které ověří osoba čtení a písma znalá neb obecní orgán*, příp. § 18 zákona č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu nebo § 75 zákona č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní) (podání podle posléze uvedeného předpisu muselo obsahovat mj. *podpis strany samé neb jejího zákonného zástupce nebo zmocněnce, v advokátském procesu však podpis advokátův*).

[19] Podpis je tradiční náležitostí i všech písemných hmotněprávních úkonů (§ 40 odst. 3 starého občanského zákoníku, resp. § 561 odst. 1 nového občanského zákoníku). Pro procesní úkony, svou povahou veřejnoprávní, však procesní řády na rozdíl od soukromoprávních kodexů ani neumožňují nahradit v listinném podání vlastnoruční podpis (srov. § 561 odst. 1 nového občanského zákoníku, který pro právní jednání učiněná v písemné formě umožňuje nahradit vlastnoruční podpis *mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé*; srov. obdobně již § 41 odst. 2 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník). Jedinou výjimkou v oblasti procesních úkonů je možnost nahradit vlastnoruční podpis advokáta otiskem podpisového razítka, jehož vzor byl uložen u soudu, kterému je podání určeno (§ 42 odst. 4 věta třetí o. s. ř.).

[20] Na tom, že podpis je podstatnou náležitostí odvolání, jejíž nedostatek brání pokračování v soudním řízení, se shoduje i civilní judikatura. Podpisem ve smyslu § 42 odst. 4 o. s. ř. se rozumí vlastnoruční podpis účastníka řízení nebo jeho zástupce. Jak vysvětluje Nejvyšší soud, podpis je nenahraditelný písemný projev konkrétní fyzické osoby, „*která tím stvrzuje, že se ztotožňuje s obsahem podání (že podání lze přičítat jí a nikoli osobě jiné). V tomto směru panuje při výkladu pojmu podpis, případně při výkladu požadavku, aby podání bylo podepsáno, v českém právním řádu shoda*“ (usnesení NS ze dne 31. 8. 1999, sp. zn. 20 Cdo 298/99, s citací starší judikatury).

[21] To, že požadavek podpisu na listinném podání není přežilý, plyne i z judikatury Ústavního soudu. Pokud podpis na podání ve správním řízení prokazatelně není podpisem v podání označené osoby, nutno dospět k závěru, že „*z podání není patrno, kdo jej vlastně činí, v důsledku čehož nejsou splněny jak náležitosti podání*“. Za takové situace není tedy ani důvod pro odstraňování vad podání (nález ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 73/97).

[22] Chybějící podpis na podání adresovaném správnímu orgánu je tedy vadou podání, neboť podání postrádá jednu z podstatných náležitostí. Podpis stvrzuje, že se podatel ztotožňuje s obsahem podání, že jej myslí vážně, nikoliv jen „jako“. V neposlední řadě stvrzuje též to, že podání skutečně činí podatel (a nikoliv někdo jiný jeho jménem).

[23] Podle § 37 odst. 3 správního řádu, 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*. Neodstraní-li podatel vadu, tj. nedoplní podpis, správní orgán zastaví řízení započaté vadným podáním podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (shodně např. rozsudek ze dne 29. 1. 2013, čj. 8 As 105/2012-40, podobně též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 412-413 a pak s. 591-592). Jinými slovy, listinné podání, které trpí podstatnou vadou, jako je např. chybějící vlastnoruční podpis, řízení zahájí. Podání ovšem nemůže bez toho, aniž by byla vada odstraněna, vyvolat *projednání věci*. V takovémto případě řízení skončí procesním rozhodnutím, zastavením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[24] Jen na okraj lze podotknout, že řízení naopak nezahájí anonymní podání, u kterého není vůbec zřejmý podatel (srov. obdobně rozsudek 9 As 63/2015, bod 31, nebo v jiném kontextu nález III. ÚS 73/97). Takovéto anonymní podání tedy není s to vůbec založit příslušné procesněprávní vztahy, které naopak zásadně vyvolá podání vadné.

[25] Podání s chybějícím podpisem, tedy podání vadné, nemůže vést k projednání věci, ale jen k zastavení řízení. Nicméně ne každé podání podle § 37 správního řádu má za cíl vyvolat nějaké řízení. Proto procesní následky podání bez podstatné náležitosti, jakou je podpis, se budou lišit v závislosti na povaze podání. V obecné rovině lze jistě rozlišit podání, kterými se disponuje řízením, a podání ostatní. V nynější věci jde o odpor podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích: byl-li podán odpor včas, rušil 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.

[26] Rozšířený senát podotýká, že úvahy druhého senátu citované v bodě [12] shora jsou úvahami *de lege ferenda*. Lze si jistě představit i takovou právní úpravu, která by vlastnoruční podpis podatele nevyžadovala. O smysluplnosti takovéto eventuální úpravy však má rozšířený senát pochybnosti. Jen pro ilustraci lze uvést situaci v době prvorepublikové před rokem 1928, kdy právní předpisy neukládaly povinnost vlastnoručního podpisu pro obecné správní řízení (jistě byla důvodem i skutečnost, že zcela chyběla jednotná kodifikace správního řízení). Tehdejší čsl. nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že v roce 1924 nebylo „*zákonného předpisu, jenž by ve správním řízení stranám ukládal, aby svá podání vůbec nebo taková, jimiž uplatňují opravné prostředky zvlášť, vlastnoručně podepisovaly. Leží však v povaze každého řízení a tedy i řízení správního, že úřad má právo zkoumati, pochází-li takové podání od strany samé, nebo bylo-li podáno aspoň s jejím vědomím a s její vůlí*“ (nález ze dne 15. 9. 1924, Boh. A 3889/1924). Jinými slovy, absence povinnosti podatelů svá podání podepsat v době před rokem 1928 evidentně komplikovala činnost správních orgánů, asi i proto normotvůrce tuto povinnost záhy poté v právním řádu zakotvil.

[27] Rozšířený senát se ztotožňuje i se závěry šestého senátu v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31. Za určitých podmínek totiž může systematické a úmyslné

podávání nepodepsaných podání týmž účastníkem, případně různými účastníky spojenými ovšem stejným zmocněncem či skupinou spřízněných zmocněnců, představovat zneužití práva. Jak si v cit. věci povšiml šestý senát, celým správním řízením se prolínala různá podání, která však vykazovala různé vady, zejm. nesplňovala základní náležitost v podobě řádného podpisu podání, tudíž nebylo zřejmé, kdo takové podání učinil a zda se jednalo o skutečný projev jeho vůle. Účastník řízení, resp. jeho „profesionální zástupce“, přitom velmi dobře věděl, že má podání podepsat. Přesto zcela zjevně v průběhu celého správního řízení přes opakovaná poučení ze strany správního orgánu takto nepostupoval. Rozšířený senát souhlasí i se závěrem šestého senátu, že „*zjevně účelový procesní postup spočívající v opakovaném ignorování příslušného, řádně provedeného poučení ze strany správního orgánu, nemůže požívat procesní ochrany, nemůže být k němu ani přihlíženo*“, jinak by soud fakticky akceptoval „*zjevně zlovolné, nemravné, šikanózní a obstrukční jednání*“.

[28] Uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných 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 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 typově 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 nález 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. Stejné 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 nepožívá 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, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28).

III.3. *Shrnutí*

[31] Rozšířený senát tedy shrnuje, 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).

[32] Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona 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.

[33] 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. Stejné 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.

IV. Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[34] Rozšířený senát ze správního spisu zjistil, že stěžovatel se dopustil přestupku tím, že dne 6. 5. 2016 v 8:25 hodin v obci Chomutov před kruhovým objezdem u Baumaxu překročil povolenou rychlost jízdy o 14 km/hod. Hlídce Policie ČR uvedl, že s přestupkem nesouhlasí, neboť má uzavřeno „*pojištění proti pokutám*“. V té souvislosti má instrukce „*nesouhlasit s bodovanými přestupky a hlavně na ulici nic nepodepisovat*“. Žalovaný dne 30. 6. 2016 vydal příkaz, kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku a uložil mu pokutu ve výši 1.500 Kč. Příkaz byl doručen zmocněnkyni stěžovatele pro doručování K. N. dne 13. 7. 2016. Stěžovatel podal dne 28. 7. 2016 proti příkazu odpor, který nebyl podepsán. Žalovaný proto stěžovatele vyzval k doplnění podání do 5 dnů od doručení výzvy s poučením, že pokud nebude na výzvu reagovat, příkaz se stane pravomocným. Tato výzva byla dle spisu doručena stejné zmocněnkyni pro doručování dne 11. 8. 2016, na výzvu však stěžovatel nijak nereagoval. Teprve dne 26. 6. 2017 podal Krajskému úřadu Ústeckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou dne 22. 8. 2017 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného. Soudní poplatek za žalobu hradila Motoristická vzájemná pojišťovna, družstvo (č. l. 8 spisu krajského soudu), stejný subjekt uhradil i poplatek za kasační stížnost (č. l. 16 spisu NSS).

[35] Z uvedeného je zjevné, že v nyní posuzovaném případě správní orgán řádně vyzval stěžovatele k doplnění podpisu. Protože stěžovatel na výzvu nijak nereagoval, příkaz o uložení pokuty nabyl právní moci.

[36] Stěžovatel shora uvedené požaduje dokazovat, nejlépe prý výslechem poštovního doručovatele. Upozorňuje, že nezná ani obsah správního spisu. K tomu rozšířený senát uvádí, že veškeré relevantní skutečnosti plynou právě ze správního spisu. Nutno zdůraznit, že písemnosti obsažené ve správním spise jako podkladu pro rozhodování správního soudu se nedokazují (viz rozsudky ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS nebo ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75).

[37] Jen nad rámec nezbytně nutného lze doplnit, že v nynější kauze měl stěžovatel ujednán smluvní vztah s Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, tedy subjektem, o kterém je soudu z jeho vlastní činnosti známo, že využívá jako hlavní procesní strategii nejrůznější procesní obstrukce. Jednou z těchto obstrukcí je právě opakované podávání nepodepsaných podání (srov. v bodech [27] a [29] citované judikáty šestého senátu). Osoby spojené s touto „pojišťovnou“ o povinnosti podání podepsat velmi dobře vědí, přesto však zasílají správním orgánům podání nepodepsaná, často, jak tomu bylo i v nynějším případě, službou DopisOnline (srov. k tomu též věc řešenou usnesením rozšířeného senátu ze dne 19. 12. 2017, čj. 10 As 20/2017-49, věc *DopisOnline*). Hlavním cílem této strategie je zjevně zatížit správní orgán spoustou nadbytečných úkonů a následně „čekat“ na chybu správního orgánu. Osoby spojené s touto „pojišťovnou“ evidentně žádnou pomoc ani poučování ze strany správního orgánu vůbec nepotřebovaly.

[38] S ohledem na vše výše uvedené byl tedy právní názor krajského soudu správný, žalovaný nebyl nečinný. Proto rozšířený senát zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.

[40] Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu rozšířený senát náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. prosince 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu