

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **F. N.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. června 2018 č. j. 40490/2018/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. května 2019 č. j. 52 A 101/2018 - 36,

t a k t o :

- I. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **8 000 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.
- II. Ve zbytku se žalobci náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozsudkem ze dne 7. srpna 2019 č. j. 6 As 115/2019 - 28 Nejvyšší správní soud zrušil v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) i jemu předcházející rozhodnutí o přestupku žalobce podle § 125c odst. 1 písm. c) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, spočívajícího v překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci Litomyšl o 21 km/h. Ke zrušení obou rozhodnutí Nejvyšší správní soud přistoupil proto, že žalovaný v rozporu s § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, postavil svůj závěr, že vozidlo v době spáchání přestupku řídil žalobce, pouze na vysvětlení podaném žalobcem podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu.

[2] Nejvyšší správní soud citovaným rozsudkem nerozhodl o náhradě nákladů řízení, neboť s ohledem na okolnosti případu (rozebrané níže) zvažoval postup podle § 60 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“), podle něhož může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Před konečným rozhodnutím o aplikaci tohoto ustanovení dal Nejvyšší správní soud účastníkům řízení možnost se k této variantě vyjádřit.

[3] Žalovaný s postupem podle § 60 odst. 7 s. ř. s. souhlasí. Poukázal na to, že zástupce žalobce opakovaně zastupuje účastníky řízení, kteří byli ve správním řízení zastupováni osobami známými svými obstrukčními praktikami v souvislosti s tzv. pojištěním proti pokutám. V souvislosti s tím žalovaný odkázal na rozsudek sp. zn. 73 A 13/2017, v němž krajský soud s ohledem na tyto praktiky přiznal jinému žalobci pouze náhradu uhrazeného soudního poplatku za žalobu. Žalovaný zmínil též nález ze dne 15. března 2016 č. j. II. ÚS 3845/15, jímž Ústavní soud obdobný postup krajského soudu aproboval.

[4] Žalobce ve svém vyjádření odkázal na kritiku, již Nejvyšší správní soud podrobil obsáhlou část odůvodnění rozsudku krajského soudu věnovanou zneužití práva a procesním obstrukcím. Zástupce žalobce již opakovaně upozorňoval samosoudce krajského soudu na nevhodnost takového odůvodňování. Žalobce zdůraznil, že nepřiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému účastníku je výjimkou z pravidla, kterou je třeba vykládat restriktivně. V tomto případě by uložení povinnosti nahradit žalobci náklady řízení bylo vůči žalovanému nepřiměřeně tvrdé nebo nespravedlivé. Žalobce podal žalobu i kasační stížnost a byl s nimi úspěšný jen z toho důvodu, že žalovaný nerespektoval § 137 odst. 4 správního řádu, náklady vzniklé žalobci v souvislosti se soudním řízením tedy jednoznačně zavinil žalovaný tím, že nerespektoval zákon a ustálenou rozhodovací praxi. Ve skutkově obdobné věci (rozhodnuté rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2019 č. j. 1 As 406/2018 - 34) byla žalobci náhrada nákladů řízení přiznána.

[5] Žalobce je toho názoru, že i kdyby bylo možné na jeho údajné přiznání nahlížet jako na obstrukci, nejednalo by se o důvod hodný zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady nákladů řízení. Hodnocení obhajoby žalobce jako obstrukce je obecně sporné. Navíc ani obstrukce nezbavují správní orgány povinnosti postupovat v souladu se zákonem, jak opakovaně judikoval Nejvyšší správní soud. Správním orgánům nic nebránilo včas rozpoznat, že přiznání žalobce je jako důkaz nepoužitelné. Ze strany žalobce nešlo o žádnou „procesní past“. Žalobce považuje za běžné, že provozovatel vozidla v první chvíli reaguje spontánně a emocionálně i tak, že uvede, že vozidlo v době spáchání přestupku řídil. Správním orgánům však muselo být i z jejich dosavadní rozhodovací praxe známo, že takové přiznání nemůže postačovat k rozhodnutí o vině za přestupek. Žalobce též nesouhlasí s tím, aby bylo za obstrukci považováno jednání, které je přímou reakcí na výzvu orgánu veřejné moci. Poukázal na to, že přiznání je obvykle považováno za polehčující okolnost. Nepřiznání náhrady nákladů řízení by žalobce navíc postavilo do situace, kdy by pro něj bylo ekonomicky výhodnější se proti nezákonnému postupu správního orgánu nebránit. Uplatnění moderačního práva soudu ve vztahu k nákladům řízení však nemá sloužit k regulaci nápadu věci k soudu.

[6] Žalobce dále zdůraznil, že s ohledem na výši jeho příjmů jsou pro něj náklady soudního řízení podstatným výdajem. Povinnost uhradit žalobci náklady řízení by navíc mohla mít na žalovaného výchovný a preventivní vliv. Naopak, pokud by žalovaný nebyl k náhradě nákladů řízení zavázán, mohl by nabýt dojmu, „že se vlastně nic nestalo“. Přiznání náhrady nákladů řízení žalobci je tudíž i ve veřejném zájmu. Bylo by nespravedlivé, aby náklady soudního řízení nesl žalobce, který se nedopustil ničeho protiprávního ani nemorálního.

[7] Žalobce též zopakoval svou kasační námitku, že se přiznal k řízení vozidla v jiný den, než byl spáchán přestupek, není mu známo, že by následně opravil své vysvětlení a uvedl, že vozidlo řídil v den spáchání přestupku. Přiznání k řízení vozidla v určitý den navíc nelze chápat jako přiznání ke spáchání přestupku.

[8] Za důvod hodný zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady nákladů řízení nepovažuje žalobce ani skutečnost, že jeho zástupce údajně podává i další obdobné žaloby. Při rozhodování o nákladech řízení by soud neměl být ovlivněn svým postojem k osobě zástupce žalobce. Žalobce

pokračování

rovněž vznesl otázku, zda obstrukce v řízení nečiní spíše samosoudce krajského soudu rozsáhlým a nadbytečným odůvodňováním svých rozhodnutí citací rozsudků, které s danou věcí nesouvisí. Nejvyšší správní soud by měl ocenit, že jej žalobce nezatěžoval námitkami podjatosti samosoudce krajského soudu či uváděním skutečností o sporu na ochranu osobnosti, který zástupce žalobce vede s Českou republikou – Ministerstvem spravedlnosti. Na závěr žalobce podotkl, že nebyť nesprávného rozhodnutí krajského soudu, jeho náklady na soudní řízení by byly podstatně nižší. Ze všech uvedených důvodů se žalobce domnívá, že v jeho věci nejsou dány důvody pro postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud v minulosti posoudil jako důvod hodný zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady nákladů řízení žalobci nejasné podání, z něhož nebylo zřejmé, čeho se žalobce domáhá (rozsudek ze dne 24. září 2003 č. j. 7 As 13/2003 - 33), podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který spočíval v postupu žalovaného na základě právního úkonu žalobce stíženého absolutní neplatností, o níž žalovaný nemohl vědět (rozsudek ze dne 14. května 2014 č. j. 9 Aps 14/2013 - 72) a situaci, kdy obec v postavení osoby zúčastněné na řízení podala kasační stížnost, již hájila závažný veřejný zájem před závažnou újmou mající původ v činnosti žalobce, přičemž neúspěch kasační stížnosti vyvolaly vady v odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu (rozsudek ze dne 23. února 2017 č. j. 6 As 6/2017 - 105). Nejvyšší správní soud dále dovodil, že není na místě přiznat náhradu nákladů řízení politické straně či politickému hnutí, které napraví porušení svých povinností až poté, co je podán původně důvodný návrh na pozastavení jejich činnosti či jejich rozpuštění (rozsudky ze dne 22. ledna 2015 č. j. Pst 24/2014 - 40 a ze dne 20. dubna 2017 č. j. Pst 4/2017 - 34).

[10] Důvodem hodným zvláštního zřetele naopak není pasivita navrhovatele při přijímání opatření obecné povahy (zásad územního rozvoje) a nedůvodnost některých námitek navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2015 č. j. 8 Aos 5/2013 - 87), či skutečnost, že se žalobce-cizinec nechal zastoupit advokátem, který se cizineckému právu věnuje dlouhodobě a který ve skutkově a právně jednoduché věci podal standardní žalobu (rozsudek ze dne 23. března 2017 č. j. 9 Azs 21/2017 - 57).

[11] Nejvyšší správní soud přitom setrvale judikuje, že postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. „je postupem výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat restriktivně, je-li to odůvodněno zvláštnostmi řešeného případu. Mělo by jít o důvody intenzivní a nepřehlédnutelné. Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, soud přiblíží zejména k poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (přitom je třeba zhodnotit např. majetkové poměry nejen toho, kdo by náklady měl bradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a dále pak k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postoji účastníků v průběhu řízení apod. Pro soud jsou tedy rozhodující především dvě oblasti, a to poměry účastníků (majetkové, sociální, osobní a další) a okolnosti případu (k tomu srov. JEMELKA, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 455 - 456). Pokud má bradit náklady řízení stát, posouzení majetkových poměrů postrádá smysl“ (výše citovaný rozsudek č. j. 8 Aos 5/2013 - 87).

[12] Z judikatury Ústavního soudu lze poukázat především na rozhodnutí týkající se účastníků řízení zastoupených stejným advokátem, který zastupuje i nynějšího žalobce. V řízení o ústavní stížnosti obstála rozhodnutí krajských soudů nepřiznávající žalobcům náhradu nákladů řízení s ohledem na skutečnost, že primárním motivem podání žaloby nebyla ochrana osobnostních práv žalobce či snaha o smírné vyřešení sporu, nýbrž to, aby se žalobce s žalovaným správním orgánem soudil (usnesení ze dne 8. ledna 2019 č. j. I. ÚS 3476/18), podání žaloby na ochranu proti nečinnosti v situaci, kdy překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí zapříčinil žalobce a žalovaný správní orgán se snažil jeho jednání eliminovat (usnesení ze dne 15. ledna 2019

sp. zn. III. ÚS 4138/18, obdobně též usnesení ze dne 15. března 2016 sp. zn. II. ÚS 3845/15), a časté změny elektronické adresy pro doručování, používání diakritických znamének v těchto adresách, nedostavení se k ústnímu jednání a podání blanketního odvolání (usnesení ze dne 27. února 2018 sp. zn. III. ÚS 2938/16). Sluší se však poznamenat, že kromě posouzení, zda se krajské soudy postupem podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nedopustily nepřípustné svévole (tedy zda využití moderačního oprávnění podle tohoto ustanovení náležitě odůvodnily), Ústavní soud pravidelně zdůrazňuje bagatelní povahu nákladů řízení před správními soudy rozhodujícími v prvním stupni, jež až na výjimečné případy vylučuje ústavněprávní přesah sporů o jejich přiznání.

[13] V projednávané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup žalobce v řízení o přestupku vykazoval znaky „*sofistikované procesní obstrukce, jejímž účelem je v konečném důsledku nepochybně dosažení zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty*“. Je třeba zdůraznit, že „*řízení ve správním soudnictví má sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.), nikoli k poskytování ochrany práv subjektů, jejichž nestandardní postupy v průběhu správního řízení mají za cíl pouze dosažení zániku odpovědnosti za správní delikt bez jeho věcného projednání*“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. června 2016 č. j. 47 A 5/2015 - 26, přezkoumávaný výše citovaným usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2938/16).

[14] Žalobce je provozovatelem vozidla, jímž byla dne 28. července 2017 překročena nejvyšší povolená rychlost v obci Litomyšl o 21 km/h (po odečtení tolerance měřícího zařízení). Na výzvu, již mu prvostupňový správní orgán zaslal podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu (aby buď zaplatil určenou částku, nebo sdělil údaje o totožnosti řidiče), žalobce podal vysvětlení, že své vozidlo řídil dne 20. července 2017; na výzvu k odstranění vad potom žalobce reagoval sdělením, že své vozidlo řídil dne 28. července 2017 (k otázce, zda toto „opravené podání vysvětlení zaslal žalobce, odkazuje Nejvyšší správní soud na odstavce 13 rozsudku č. j. 6 As 115/2019 - 28 a nepovažuje za nutné se k ní nyní vracet). Na základě tohoto vysvětlení zahájil Městský úřad Litomyšl řízení o přestupku žalobce coby řidiče vozidla. Žalobce v tomto řízení zůstal zcela pasivní, rozhodnutí o přestupku bylo vydáno pouze na základě záznamu z automatického rychloměru a vysvětlení podaného žalobcem na výzvu podle § 125h zákona o silničním provozu.

[15] Za takové situace nemohl Nejvyšší správní soud rozhodnout jinak než zrušit rozhodnutí žalovaného i krajského soudu, která takový postup označila za zákonný, neboť podání vysvětlení nelze ve správním řízení použít jako důkaz (§ 137 odst. 4 správního řádu), a skutkový stav, z něhož správní orgány při rozhodování o přestupku vycházely, tak nemohl obstát.

[16] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 6 As 115/2019 - 28 konstatoval, že „*pokud se provozovatel vozidla, fyzická osoba, sám označí za řidiče, tedy pachatele jinak objektivně zjištěného přestupku, vyvolává to samo o sobě podezření o účelovosti takového jednání, neboť uvedený postup jinak nedává valný smysl – v přestupkovém řízení totiž může být uložena pokuta vyšší, nadto podle typu přestupku může mít odsuzující rozhodnutí důsledek v podobě záznamu bodů do registru řidičů.*“ V daném případě Nejvyšší správní soud neshledal, že by cílem žalobce od počátku bylo nebo mohlo být něco jiného, než vyvolat zahájení řízení o přestupku řidiče, v němž žalovaný nemohl bez součinnosti žalobce shromáždit dostatek důkazů pro zjištění viny žalobce za přestupek, toto řízení co nejvíce prodlužovat, bránit tak zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla a dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku provozovatele vozidla (který je zpravidla dostatečně prokázán již záznamem z automatického rychloměru); žalobce ostatně nic takového ani netvrdil. V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na své obecné úvahy vyjádřené v odstavcích 18 a 19 rozsudku č. j. 6 As 115/2019 - 28, které lze na případ žalobce plně vztáhnout.

pokračování

[17] Žalobce podal proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí toliko blanketní odvolání a celou svou obhajobu soustředil až do řízení před soudem. To sice nečiní jeho žalobu a v ní obsažené žalobní body nepřipustnými, současně však tento postup vyprazdňuje princip subsidiarity ochrany, podle něhož ochranu veřejným subjektivním právům mají soudy ve správním soudnictví poskytovat zásadně až po vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 5 s. ř. s.), čímž se zřejmě rozumí jejich vyčerpání efektivní, umožňující správním orgánům napravit vady a nezákonnosti bez zásahu, resp. před zásahem soudu.

[18] Navíc, jak Nejvyšší správní soud upozornil již v rozsudku č. j. 6 As 115/2019 - 28, zástupce žalobce i jeho zmocněnec ze správního řízení jsou již téměř notoricky známí vyvíjením stále nových procesních taktik, jež nemají jiný účel, než prodlužovat správní řízení a zvyšovat pravděpodobnost zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty, popřípadě jinak zabránit potrestání pachatele přestupku. Nejvyšší správní soud považuje za krajně nevhodné, aby byla tato aktivita dotována prostřednictvím náhrady nákladů řízení. Tento argument však činí Nejvyšší správní soud pouze podpůrně, hlavním a rozhodujícím zůstává hodnocení postupu žalobce v tomto konkrétním případě; že se tento postup shoduje se strategií použitou i v řízeních o dopravních přestupcích jiných osob, není skutečností přičitatelnou ve prospěch žalobce (jde spíše o důsledek volby zástupce a jím zvolené procesní strategie, za niž žalobce nese plnou odpovědnost).

[19] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není na místě zavázat žalovaného k náhradě nákladů řízení žalobce v plném rozsahu, a nepřiznal žalobci náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů zástupce. Žalobci naopak náleží náhrada zaplacených soudních poplatků za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 8 000 Kč. Soudní poplatky žalobce musel zaplatit, aby se vůbec domohl zrušení nezákonného rozhodnutí žalovaného, a je tudíž spravedlivé, aby tyto náklady nesl žalovaný.

[20] Procesně neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 21. srpna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu