



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2014, č. j. MSK 174251/2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 1. 2015, č. j. 20 A 7/2014 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 1. 2015, č. j. 20 A 7/2014 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Opavy, odbor dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 2. 10. 2013, čj. 14578/2013/DOPR/HrP, uznal žalobce vinným tím, že porušil § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), tedy při řízení motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h, a dopustil se přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 tohoto zákona, za což mu správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 1.700 Kč.

[2] Žalobce byl zastoupen zmocněncem pro správní řízení Ing. M. J., jehož prostřednictvím podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Zmocněnec zaslal odvolání žalovanému posledního dne lhůty pro jeho podání, tj. 29. 10.

2013, e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. Poté, dne 4. 11. 2013, podal písemné doplnění tohoto podání prostřednictvím třetí osoby na poště v Libanonu. Toto písemné podání obsahující blanketní odvolání bylo žalovanému doručeno dne 11. 12. 2013. Žalovaný posoudil takový postup při doručování odvolání jako procesní obstrukci, neboť zmocněnci žalobce nic nebránilo, aby sám písemně prostřednictvím pošty z České republiky nebo e-mailem s elektronickým podpisem, jímž disponuje, odvolání doplnil. Doprava poštovní zásilky z České republiky do Libanonu, kde bude teprve podána k poštovní přepravě adresátovi v České republice, se jeví jako neúměrně složitá a zdlouhavá, a jejím účelem je zjevně způsobit průtahy v řízení. Podle žalovaného bylo zřejmé, že zmocněnec žalobce ve správním řízení vykonával zastoupení nikoliv tak, aby byl naplněn jeho smysl a účel, ale tak, aby co nejvíce ztížil řádné vedení řízení. Takové jednání je v příkrém rozporu s předpokladem minimální součinnosti, resp. s účelem a smyslem zastoupení, které má přispívat k usnadnění projednání věci, a proto nemůže požívat právní ochrany. O účelovosti tohoto postupu a snaze dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek dle žalovaného svědčí rovněž fakt, že shodný postup uplatnil Ing. M. J. jako zmocněnec v dalších řízeních, jejichž předmětem bylo obvinění z přestupku.

II. Shrnutí rozsudku krajského soudu

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného shledal krajský soud důvodnou, neboť dospěl k závěru, že odvolání bylo podáno včas. Na tom nemůže dle soudu nic změnit ani skutečnost, že bylo podáno k poštovní přepravě v Libanonu a správnímu orgánu I. stupně tak bylo doručeno až 10. 12. 2013. Zákon takový způsob doručení nevylučuje, naopak § 40 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu uvádí, že poštovní zásilka může být podána i subjektu (míněno držiteli poštovní licence), který má obdobné postavení v jiném státě.

[4] Krajský soud nepovažoval za nutné brát v úvahu, že zmocněnec žalobce takovýto způsob doručování uplatňuje i v jiných správních řízeních. Neztotožnil se tak s žalovaným v tom, že by se jednalo o zneužití práva. Měl naopak za to, že nepřiznání předmětnému podání předanému k poštovní přepravě v Libanonu právních účinků předpokládaných § 37 odst. 4 správního řádu by bylo odepřením procesního práva žalobce na přezkoumání vydaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

III. Kasační stížnost žalovaného

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[6] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle stěžovatele spočívala v tom, že vlastní úvahy soudu tvoří necelý jeden odstavec na str. 5 rozsudku, kde soud nic neuvádí ke

sporné otázce, zda je postup žalobce zneužitím práva. Krajský soud nezdůvodnil, proč závěr stěžovatele o zneužití práva nesdílí. Stěžovatel ani nerozumí jeho konstatování, že zákaz zneužití práva je pouze výjimkou z pravidla, neboť stěžovatel ve svém rozhodnutí dovodil, že v konkrétním případě se o takovou výjimku jedná.

[7] Nezákonnost rozsudku spatřoval stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky, zda odvolání žalobce bylo podáno včas, resp. jestli bylo podání odvolání zneužitím práva. Zdůraznil, že nijak nezpochybňuje možnost učinit podání na poště v zahraničí. V tomto konkrétním případě však vzhledem k dalším okolnostem dospěl k závěru, že podání potvrzení odvolání k poštovní přepravě v Libanonu je cílenou procesní obstrukcí, která jakožto zdánlivý výkon práva nepožívá právní ochrany. Tomu napovídá skutečnost, že zmocněnec žalobce se v době podání odvolání prokazatelně nacházel na území České republiky, komunikoval se správními orgány a disponoval uznávaným elektronickým podpisem. O tom, že se jednalo o účelové jednání a nikoliv běžnou životní situaci (jako např. podání odvolání ze zahraničí účastníkem řízení, který se tam nachází na dovolené) svědčí také skutečnost, že zcela shodný postup tento zmocněnec využil (či spíše zneužil) i v dalších správních řízeních. Tento postup se sám o sobě vyznačoval takovou nelogičností, že s ohledem na všechny souvislosti nelze dospět k jinému závěru, než že se jednalo o záměr ztížit postup správního orgánu v řízení.

IV. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[8] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se neztotožňuje s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť dle jeho názoru není nutné, aby soud reagoval na každé tvrzení, které stěžovatel uvede ve svém vyjádření.

[9] K samotnému zneužití práva žalobce namítl, že stěžovatel aplikaci tohoto institutu řádně nezdůvodnil, nepopsal, v čem měl spočívat úmysl žalobce a jakou měrou měl získat výhodu, ani svá tvrzení neprokázal. Žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 2. 2015, č. j. 76 A 26/2013 – 48, podle kterého je pro správné použití institutu zákazu zneužití práva třeba z řádně zjištěného skutkového stavu logicky vyvodit ze skutkových okolností případu vytvoření uměle vykonstruované situace, která má přinést žalobci užitek a kterou by žalobce jinak nevytvořil (objektivní test) a vyvodit záměr žalobce výhodu získat (subjektivní test), přitom je třeba zahrnout do hodnocení (mimoprávní) standardy chování jako je veřejný zájem a objektivní rozpor s nimi. Stěžovatel však dle žalobce neprokázal, jaký užitek či výhodu doručením odvolání z Libanonu žalobce získal. Vzhledem k tomu, že se přestupek stal 1. 7. 2013 a písemné odvolání z Libanonu bylo správnímu orgánu doručeno 10. 12. 2013, měl stěžovatel ve vztahu k promlčecí lhůtě ještě téměř osm měsíců k tomu, aby rozhodl meritorně. Žalobci by proto taková „obstrukce“ nebyla prospěšná. I v případě, že Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne, bude mít stěžovatel ještě déle než čtyři měsíce k tomu, aby o věci rozhodl.

[10] Žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 Afs 4/2011 – 72, který je přílehlavý i pro tento případ. Upozornil, že § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu explicitně počítá s tím, že podání může být učiněno u držitele

poštovní licence, anebo osoby, která má obdobné postavení v jiném státě. Jednání žalobce tak bylo plně v souladu s právním předpisem.

[11] U zmocněnce žalobce pouze jednou došlo k tomu, že dopisy, které měl připraveny k odeslání, předal kolegovi (zástupce žalobce se sám účastní ústních jednání po celé ČR a sám nestíhá na poštu dojít), který je však opomenul odeslat před svým odletem do Libanonu. Následně proto tyto písemnosti odeslal z Libanonu. Jakmile si pak zmocněnec přečetl e-mail od svého kolegy, podal okamžitě potvrzení odvolání e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem. Neuvedl si však, že jej podal jeden den po uplynutí lhůty. Podatel se navíc nemohl domnívat, že by doručení pošty mělo trvat déle, než poštou udávaných sedm dnů. Podle žalobce nelze běžné životní situace – jako v tomto případě, kdy asistent zmocněnce žalobce, který má na starost odesílání pošty, odjede na dovolenou, aniž by tuto odeslal – podřazovat pod institut zneužití práva.

[12] Žalobce tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

V. Doplnění kasační stížnosti

[13] Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti poznamenal, že krajský soud rozhodoval celkem o čtyřech žalobách proti rozhodnutí stěžovatele, v nichž šlo o zcela shodnou otázku. Pouze v jedné z těchto věcí krajský soud vydal odlišné rozhodnutí – zamítl žalobu žalobce, přičemž jediný rozdíl spočíval v tom, že žalobce zastupovala právnická osoba, která má povinně zřízenou datovou schránku. Krajský soud proto dospěl k závěru, že zmocněnci nic nebránilo podat odvolání prostřednictvím datové schránky, tedy podání z Libanonu se jeví jako zjevná procesní obstrukce. V ostatních případech zastupovala žalobce fyzická osoba, Ing. M. J., který sice datovou schránku zřízenou nemá, nicméně v rozhodné době se nacházel v České republice, kde přebíral písemnosti, mohl proto podat odvolání v České republice s minimálním úsilím písemně nebo datovou zprávou s uznávaným elektronickým podpisem, kterým v rozhodné době disponoval a jež v jiných podáních vůči správním orgánům užíval. Stěžovatel má za to, že i v ostatních třech případech, kdy bylo žalobě vyhověno, tedy i v nyní projednávané věci, se jedná o zjevnou procesní obstrukci a žaloby měly být rovněž zamítnuty.

[14] Stěžovatel dále poznamenal, že shodný samosoudce krajského soudu posoudil shodné případy odlišně, ačkoliv k takovému odlišnému rozhodnutí neměl žádný důvod, čímž porušil zásadu rozhodování v obdobných věcech obdobně.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[16] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku (viz kap. VI.A níže) a dále se věnoval jeho nezákonnosti spočívající

v nesprávném posouzení právní otázky opožděnosti odvolání žalobce, resp. posuzoval, zda způsob doručování tohoto odvolání lze považovat za zneužití práva (viz kap. VI.B).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

VI.A Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[18] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud dostatečně nezduvodnil, proč nesdílí názor stěžovatele o zneužití práva spočívajícím v podání odvolání žalobce prostřednictvím jeho zmocněnce na poště v Libanonu.

[19] Obecně se nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů posuzuje zejména vzhledem k tomu, jak se krajský soud vypořádal s žalobními body, neboť argumentace žalovaného správního orgánu je obsažena v napadeném rozhodnutí. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je pak rozhodnutí považováno tehdy, „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“, a to zejména tehdy „jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby“ (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[20] Nicméně jedním z projevů rovného postavení účastníků řízení ve smyslu § 36 odst. 1 s. ř. s. je právo žalovaného vyjádřit se k obsahu žaloby a přednést soudu svou procesní obranu. Nepřezkoumatelnost lze tedy shledat také tehdy, pokud se krajský soud ve zrušujícím rozsudku zcela opomene zabývat zásadní argumentací žalovaného (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61). To sice platí spíše v řízení nalézacím (např. v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, na ochranu před nezákonným zásahem, na zrušení opatření obecné povahy apod.), v němž správnímu orgánu ještě nebyla poskytnuta možnost se vyjádřit k věci a snést odpovídající argumentaci, nicméně ani v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí by se soud neměl zabývat výlučně žalobními tvrzeními a úplně ignorovat argumentaci žalovaného (viz *Blažek, T., a kol.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014*).

[21] V nyní posuzovaném případě vzal krajský soud uvedenou argumentaci stěžovatele v úvahu, zabýval se jí však pouze v obecné rovině, neboť ji neshledal důvodnou. Uvedl, že postup zmocněnce žalobce v jiných řízeních nepovažuje za rozhodný pro posouzení výkonu práva žalobce v této věci, a zdůraznil, že potvrzení postupu stěžovatele by bylo odepřením procesního práva žalobce na přezkoumání vydaného rozhodnutí správního orgánu. Byť je toto vypořádání se s argumentací stěžovatele velmi stručné, lze jej ještě považovat za dostatečné, neboť je z něj zřejmé, z jakého důvodu krajský soud tvrzení stěžovatele odmítl. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v tomto ohledu nepřezkoumatelným neshledal.

VI.B Námitka nezákonnosti napadeného rozsudku

[22] Dále se Nejvyšší správní soud věnoval tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu, tedy posuzoval, jestli postup zmocněnce žalobce představoval obstrukční jednání, na které je třeba nahlížet jako na zneužití práva.

[23] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující pro věc relevantní skutečnosti. Dne 11. 10. 2013 bylo zmocněnci žalobce Ing. M. J. doručeno do vlastních rukou rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Patnáctidenní lhůta pro podání odvolání proti tomuto rozhodnutí (§ 83 odst. 1 správního řádu) tedy uplynula dne 29. 10. 2013. V tento den ve 22:42:44 hodin zmocněnec žalobce doručil správnímu orgánu I. stupně odvolání prostřednictvím e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu. Následně dne 4. 11. 2013 ve 21:52:44 hodin, tedy v poslední den lhůty pro doplnění odvolání podaného prostřednictvím datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu (viz § 37 odst. 4 správního řádu), obdržel správní orgán I. stupně e-mail, rovněž bez uznávaného elektronického podpisu, v němž zmocněnec žalobce uvedl, že potvrzuje podání odvolání proti rozhodnutí v plném rozsahu. Dne 10. 12. 2013 pak správní orgán I. stupně obdržel listovní zásilku podanou k poštovní přepravě v Libanonu dne 4. 11. 2013, ve které zmocněnec žalobce uvedl, že v označené věci potvrzuje podání odvolání proti rozhodnutí, a to v plném rozsahu.

[24] Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu upravuje různé technické způsoby, jakými může účastník vůči správnímu orgánu učinit podání tak, aby mělo právní účinky. Konkrétně stanovuje, že *„[p]odání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu“*.

[25] Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu je lhůta k provedení určitého úkonu zachována, *„je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě“*.

[26] Na základě výše zmíněného skutkového děje lze tedy shodně s krajským soudem konstatovat, že podání odvolání žalobce proti správnímu orgánu I. stupně formálně splnilo zákonné podmínky stanovené v § 37 odst. 4 a § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu a bylo tedy z tohoto pohledu podáno včas. Formální soulad postupu zmocněnce se zákonem ostatně ani stěžovatel nezpochybňuje. Má však za to, že se zmocněnec žalobce opakovaně dopouští obstrukčního jednání, které nemůže požívat právní ochrany. Domnívá se, že takto podané odvolání představuje zneužití práva.

[27] Institut zneužití práva, resp. zásada zákazu zneužití práva, nepožívá v českém právním řádu výslovného zákonného zakotvení. Aplikací tohoto institutu ve správním řízení se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS, kde zdůraznil, že *„[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo*

společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“ V tomto rozsudku rovněž konstatoval, že institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla.

[28] Zneužití práva v přestupkovém řízení řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publ. pod č. 2452/2012 Sb. NSS, ve kterém se zabýval otázkou, zda volba zástupce z Kuvajtu pro řízení o přestupku může představovat zneužití práva na zastoupení. Uvedl zde, že *[j]ednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu - nepřizná mu účinky. [...] Vždy však bude nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu.“*

[29] V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, publ. pod č. 2099/2010 Sb. NSS, bylo uvedeno, že *„[z]ákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vřídčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. [...] [Z]ákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává“.*

[30] Zároveň je třeba zdůraznit, že zákon v případě projednání přestupku stanoví nepřekročitelný časový limit směřující vůči státu, který v takto určené lhůtě musí být správními orgány k tomu povolanými připraven spravedlnost vykonat (podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích *„přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok“*). Přestože tato objektivní lhůta směřuje především vůči státu jako ochrana obviněného, váže nejen stát samotný, ale vztahuje se svým způsobem i na postavení obviněného v řízení, a to v tom smyslu, že nepokrývá takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv. Jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit, jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (§ 1 zákona o přestupcích), svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky

spravedlivého procesu (stanoveného postupu), jak tyto vyplývají z ústavního pořádku. Sem spadají např. jednání nesoucí zřetelné snahy procesní obstrukce, ale i takové, které - ačkoli takové znaky postrádají - sledují již mimoprocesní cíle (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 70/2008 – 74).

[31] Lze tedy shrnout, že institut zneužití práva je možné použít pouze ve zcela výjimečných situacích a jednání ke zneužití práva směřující musí být v konkrétním případě dostatečně prokázáno. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda se v nyní posuzovaném případě jedná o onu výjimečnou situaci, na kterou lze aplikovat zákaz zneužití práva, a zda správní orgán (stěžovatel) dostatečným způsobem toto jednání prokázal.

[32] S krajským soudem se lze samozřejmě ztotožnit v tom, že samo podání listovní zásilky na poště v cizině bez dalšího nepředstavuje zneužití práva. Taková situace může zcela běžně nastat a zákon ostatně s takovými případy počítá. Krajský soud však dospěl k nesprávnému závěru, že v souzené věci nebylo namístě zohlednit postup zmocněnce v jiných řízeních. Právě širší kontext jednání zmocněnce žalobce totiž může prokázat případné obstrukční či zneužívající jednání a odlišit tak náhodné podání písemnosti k poštovní přepravě v cizině od cílené procesní strategie.

[33] Stěžovatel proto v napadeném rozhodnutí postupoval správně, pokud poukazoval na shodné procesní postupy téhož zmocněnce v různých správních řízeních, které dle jeho názoru prokazují, že se zmocněnec žalobce dopustil i v tomto případě obstrukčního jednání, jemuž nenáleží právní ochrana. Zohlednění procesní aktivity zmocněnce i v jiných správních řízeních je též nezbytné pro posouzení věrohodnosti tvrzení žalobce, který vysvětluje příčinu doručování listovních zásilek z Libanonu tím, že zmocněnec Ing. J. vzhledem k zastupování velkého počtu účastníků po celé republice nestíhá docházet na poštu a proto využívá pomoci asistenta, který má na starosti odesílání pošty. Asistent dle žalobce ovšem tentokrát „dávku“ pošty zapomněl odeslat před svým odjezdem na dovolenou, a proto zásilky podal až na poště v Libanonu.

[34] Kasační soud vzal v potaz, že podání doplnění odvolání na poště v Libanonu učinil zmocněnec žalobce prostřednictvím třetí osoby ve více případech. Jen pokud se jedná o stěžovatele, proběhla před ním minimálně další dvě přestupková řízení, ve kterých Ing. J. vystupoval jako zmocněnec účastníků (jeho postup v těchto řízeních je nyní předmětem kasačních stížností vedených u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 34/2015 a sp. zn. 2 As 47/2015). Zdejšímu soudu je dále z úřední činnosti známo, že Ing. J. vystupoval jako zmocněnec i v přestupkovém řízení vedeném před Krajským úřadem kraje Vysočina, v němž taktéž došlo k obdobnému postupu při podávání odvolání (věc byla projednávána u NSS pod sp. zn. 1 As 137/2014). Společným rysem zmíněných případů je, že vždy byla odvolání podána v poslední den patnáctidenní lhůty (§ 83 odst. 1 správního řádu) prostým e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Je přitom zjevné, že tímto podpisem Ing. J. disponuje, neboť některá podání odvolání e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem potvrdil. Vždy se tak ovšem stalo po uplynutí pětidenní lhůty ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Pouze v nyní posuzovaném případě bylo odvolání zaslané prostým e-mailem potvrzeno opět e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Elektronická podání byla následně ve všech případech doplněna písemným

originálem podaným k poštovní přepravě v Libanonu v listopadu roku 2013 tak, aby byla splněna zákonná pětidenní lhůta. V nyní posuzovaném případě byla zásilka podána na poštu v Libanonu dne 4. 11. 2013, ve dvou případech dne 10. 11. 2013 (ve věcech vedených následně u NSS pod sp. zn. 9 As 34/2015 a pod sp. zn. 1 As 137/2014) a v dalším případě dne 6. 11. 2013 (ve věci vedené u NSS pod sp. zn. 2 As 47/2015).

[35] Vzhledem k výše uvedenému vystává v postupu Ing. M. J. jako zmocněnce různých pachatelů přestupku několik nelogičností, které nasvědčují tomu, že jeho jednání bylo ve skutečnosti účelové a úmyslně obstrukční.

[36] Soud za prvé nepovažuje za logické, že Ing. J., který (jak žalobce sám uvádí) je zaneprázdněn zastupováním účastníků v různých přestupkových řízeních, doručuje svá podání prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, i když by pro něj bylo mnohem úspornější a snadnější činit úkony vůči správnímu orgánu prostřednictvím veřejné datové sítě za použití uznávaného elektronického podpisu, jímž zjevně disponuje. Naopak již jeho samotná praxe, kdy nejprve zašle správnímu orgánu blanketní podání e-mailem, jež následně potvrzuje písemným podáním na poště (a nikoliv jednodušeji e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem), se jeví jako zbytečně zdlouhavá. Stejně tak tvrzení o střídavé nefunkčnosti jeho uznávaného elektronického podpisu považuje Nejvyšší správní soud shodně se stěžovatelem spíše za účelové.

[37] Nepravděpodobně dále vyznívá tvrzení, že asistent zmocněnce žalobce zapomněl vyřídit poštu před svým odjezdem na dovolenou, a proto odcestoval do vzdálené země i s celou „dávkou“ písemných zásilek. Pokud by asistent nestíhal před odjezdem na dovolenou poštu vyřídit, pravděpodobně by ji za běžných okolností (i vzhledem k jejímu předpokládanému objemu, neboť jak uvedl žalobce, jednalo se o celou „dávku“) buď nechal k vyřízení někomu jinému v České republice, nebo by zásilky odeslal již na letišti, ze kterého odlétal (sám žalobce ostatně uvádí, že pošta se obvykle nachází na všech mezinárodních letištích). I kdyby však skutečně asistent zmocněnce omylem přivezl dávku zásilek s sebou na dovolenou, lze předpokládat, že by je odeslal všechny v jeden okamžik a vyřídil tak všechny zásilky společně. Skutečnost, že byly písemnosti odesílány v různé dny, naopak svědčí o tom, že byly předem připraveny tak, aby byly postupně podávány zpravidla ke konci pětidenních lhůt pro doplnění podání odvolání zaslaných správnímu orgánu prostým e-mailem.

[38] Dále si lze všimnout, že asistent zmocněnce se nacházel na tvrzené dovolené v Libanonu nejpozději od 4. 11. 2013, kdy podal na tamní poštu písemné potvrzení odvolání. Pak je ovšem třeba poukázat na další nesrovnalost postupu asistenta zmocněnce spočívající v tom, že zásilky podané na libanonské poště dne 10. 11. 2013 (jak tomu bylo ve věcech ve věcech vedených u NSS pod sp. zn. 9 As 34/2015 a pod sp. zn. 1 As 137/2014) musely potvrzovat podání zaslané správnímu orgánu prostým e-mailem nejdříve dne 5. 11. 2013 (tj. pět dnů před jejich doplněním písemnou formou), tedy až v době, kdy se již asistent prokazatelně musel nacházet na území Libanonu. Tento postup zmocněnce žalobce, který by předal svému asistentovi písemnou zásilku k doplnění odvolání dříve, než sám zaslal toto odvolání prostým e-mailem správnímu orgánu, jen potvrzuje vnitřní rozpornost žalobcem tvrzené verze událostí.

[39] Jakkoliv tedy lze souhlasit s tvrzením žalobce, že „život nám přináší různé situace“, situaci v nyní projednávaném případě, kdy asistent zmocněnce žalobce pověřený vyřizováním pošty údajně omylem odcestoval i s „dávku“ pošty na dovolenou do Libanonu, považuje soud za uměle vykonstruovanou a tvrzením žalobce proto neuvěřil. Postup žalobce nevedl k realizaci jeho práva na spravedlivý proces, jehož se dovolává, nýbrž k úmyslnému protahování řízení a oddalování konečného rozhodnutí ve věci.

[40] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že by procesní postup zmocněnce v daném případě nevedl ke konkrétnímu užítku či výhodě pro žalobce, neboť díky němu nedošlo k marnému uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku, i tak se jednalo o procesní obstrukce, jež znemožnily zákonem předvídaný plynulý postup stěžovatele v řízení. Správní orgány zde navíc nedisponovaly žádnými procesními prostředky, kterými by mohly na obstrukční jednání zmocněnce žalobce účinně reagovat. Postupu zmocněnce žalobce proto mohly čelit jedině tak, že mu nepřiznaly právní účinky a považovaly ho za zneužití práva.

[41] Na základě výše popsaných skutkových okolností lze konstatovat, že se v posuzovaném případě jednalo o výjimečnou (tedy nikoliv běžnou) situaci, na kterou je nutno nahlížet jako na zneužití práva. Stěžovatel proto postupoval správně, pokud takovému postupu nepřiznal právní účinky a k doplnění odvolání zaslanému z pošty v Libanonu tak nepřihlížel. Stěžovateli se v přezkoumávaném rozhodnutí podařilo dostatečně prokázat, že jednání zmocněnce stěžovatele směřuje ke zneužití práva, a to právě poukázáním na shodné procesní taktiky stěžovatele v ostatních řízeních, které krajský soud chybně opomněl zohlednit.

[42] Co se týče odkazu žalobce na rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci ze dne 5. 2. 2015, č. j. 76 A 26/2013 – 48, je třeba uvést, že v tomto rozsudku se jednalo o poněkud jinou situaci, a to o posouzení případného zneužití práva na zastoupení. Rozsudek je navíc v současnosti předmětem řízení o kasační stížnosti. Nicméně jednání žalobce naplňuje i podmínky testu definovaného v odkazovaném rozsudku. Ze skutkových okolností případu lze totiž jednoznačně vyvodit vytvoření uměle vykonstruované situace, jež měla účastníkovi řízení přinést užitek a kterou by jinak nevytvořil, tj. umělé prodloužení správního řízení (objektivní test) a též konstatovat záměr žalobce výhodu získat (subjektivní test), neboť jiný účel jeho jednání, nežli vytváření průtahů, si nelze racionálně představit.

[43] Soud nesouhlasí ani s tím, že by byl závěr stěžovatele v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 4/2011 – 72, ze kterého vyplývá, že pokud účastník řízení dodrží určité zákonem předepsané procesní postupy, nelze jeho jednání považovat za zneužití práva. Soud v tomto rozsudku hodnotil obstrukční jednání v daňovém řízení a zdůraznil, že správce daně disponuje řadou procesních nástrojů, kterými může na případné obstrukční jednání daňového subjektu reagovat. Správce daně však ve zmíněném případě na tvrzené obstrukční postupy daňového subjektu efektivně nereagoval způsobem, který by vedl k pravomocnému doměření daně před uplynutím prekluzivní lhůty. Tento případ se tak poněkud liší od nyní posuzované situace, ve které se naopak správní orgán snažil věc bez průtahů vyřešit a neměl k dispozici žádný nástroj, jak adekvátně na obstrukční jednání zmocněnce žalobce reagovat.

VII. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[44] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelovu námitku nezákonnosti napadeného rozsudku důvodnou, proto jej ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. března 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu