ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. J. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2021, č. j. 11 A 98/2020-29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 7. 2019, č. j. MHMP 1310773/2019/Šes (dále jen „rozhodnutí prvního stupně“), uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a to z důvodu porušení povinnosti stanovené § 10 odst. 3 téhož zákona. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu dne 29. 7. 2019 odvolání, které znělo: *„Podávám odvolání proti rozhodnutí čj: MHMP 1310773/2019/Šes.“*. Sdělením ze dne 2. 9. 2019 správní orgán prvního stupně žalobci sdělil, že toto podání do 5 pracovních dnů písemně

nepotvrdil ani neopatřil zaručeným elektronickým podpisem, a proto rozhodnutí prvního stupně nabylo právní moci dne 30. 7. 2019.

[2] Žalobce podáním ze dne 10. 6. 2020 požádal žalovaného o uplatnění opatření proti nečinnosti, přičemž namítal, že proti rozhodnutí prvního stupně podal v zákonné lhůtě odvolání, které potvrdil doporučeným dopisem ze dne 5. 8. 2019. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2020, č. j. 1355/2020-160-SPR/3, žádosti nevyhověl, neboť správní spis neobsahoval žádný dopis ze dne 5. 8. 2019, kterým měl žalobce své odvolání potvrdit.

[3] Žalobce následně podal k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou se domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost nejpozději do 7 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí prvního stupně.

II. Posouzení věci městským soudem

[4] Městský soud nejprve požádal správní orgán prvního stupně o přehled poštovních zásilek doručených v období 5. 8. až 15. 8. 2019. Správní orgán prvního stupně předložil mj. i písemné podání ze dne 5. 8. 2019 doručené dne 6. 8. 2019, které v bodě 45 znělo: *„Podávám odvolání proto rozhodnutí MHMP 1310733/2019/Šes. Žádám o sdělení informace, která úřední osoba bude o tomto odvolání rozhodovat*“. Toto podání obsahovalo mnoho dalších vět, které bylo možné vyhodnotit jako jednotlivá podání vztahující se k různým řízením, ve kterých žalobce vystupuje (žádosti, námitky, odvolání, stížnosti apod.). Takových podání žalobce posílá správním orgánům nespočet.

[5] Dle městského soudu žalobce dostatečně prokázal, že své odvolání podané prostřednictvím e-mailu dne 29. 7. 2019 potvrdil do 5 pracovních dnů ve smyslu § 7 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a to písemným podáním, které bylo dne 6. 8. 2019 doručeno správnímu orgánu prvního stupně. Odvolání tedy žalobce podal včas a žalovaný byl povinen odvolání projednat a rozhodnout o něm. Dle městského soudu přitom není podstatné, že správní orgány žalobce poučily, že na jeho obstrukční podání nebudou reagovat. Podáním odvolání žalobce využil svá procesní práva a nejednalo se o zneužití práva. Správní orgán prvního stupně měl podáním žalobce doručeným ve lhůtě do 5 dnů od podání odvolání prostřednictvím e-mailu věnovat zvýšenou pozornost, neboť *„se dalo předpokládat, že by v něm mohlo být ‚ukryto‘ právě potvrzení odvolání.“*

[6] Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný byl nečinný, a proto mu uložil, aby ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí prvního stupně.

III. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel namítá, že potvrzení odvolání žalobce správnímu orgánu prvního stupně doručeno nebylo, resp. bylo, avšak podání, které toto odvolání obsahovalo, nemohla být

přiznána právní ochrana (právní účinky), a to s ohledem na zneužití práva ze strany žalobce. Městský soud se touto rovinou vůbec nezabýval a pouze konstatoval, že o zneužití práva nešlo. Nepřihlédl ke skutečnosti, že se jednalo o opakované šablonovité podání žalobce, které nadto směřovalo primárně proti jiným řízením. Žalobce tímto podáním své odvolání ani nedoplnil, přičemž však věděl, že k obdobným písemnostem správní orgán prvního stupně již nebude přihlížet. Zmínka o odvolání se navíc nacházela až na samotném konci podání.

[9] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel upozornil, že žalobce využívá obstrukčních jednání, kterým nelze poskytovat ochranu. V těchto výjimečných případech se tedy jedná o zneužití práva, které není způsobilé vyvolat žádné procesní účinky a správní orgán na ně nemusí reagovat. Obdobně žalobce postupuje vůči správním orgánům po celé České republice v obrovském množství různých řízení.

[10] Žalobce činí prostřednictvím jedné písemnosti několik desítek až stovek neodůvodněných podání, přičemž očekává, že jej správní orgány budou vyzývat k jejich doplnění. Na výzvy nereaguje nebo reaguje bez odůvodnění, a to až po stanovené lhůtě či v poslední den lhůty, nepřebírá písemnosti a nechává si je doručovat fikcí, ihned 31. den po podání odvolání podává žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti atp. V podáních se vyjadřuje vulgárně, o svém postupu informuje na internetu, kde se radí, jak na správní orgány „vyzrát“. Žalobce vědomě páchá přestupky a snaží se obcházet zákon. I v nynějším případě podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti až téměř rok poté, co jej správní orgán prvního stupně informoval o tom, že jeho rozhodnutí nabylo právní moci. Tím chtěl zřejmě zabránit dalšímu projednání přestupku z důvodu prekluze. Žalobce pohrdá právními normami a zájmy jimi chráněnými.

IV. Vyjádření žalobce a replika žalovaného

[11] Žalobce ve svém vyjádření nejprve uvedl, že je kasační stížnost nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť žalovaný před městským soudem po celou dobu namítal pouze to, že žádný dopis ze dne 5. 8. 2019 nebyl doručen. Žalovaný teprve v kasační stížnosti namítl, že by tomuto podání neměly být přiznány právní účinky. Dle žalobce je kasační stížnost nepřípustná i dle § 104 odst. 3 s. ř. s., neboť rozsudek městského soudu pouze upravuje vedení řízení a neruší ani nepotvrzuje rozhodnutí žalovaného. Rovněž navrhl, aby Nejvyšší správní soud vyzval žalovaného k zaplacení soudního poplatku.

[12] Dále žalobce setrvává na svém stanovisku, že podání obsahujícímu odvolání nelze odepřít právní účinky. Pokud ano, musel být správní orgán podání posoudit a přezkoumatelně rozhodnout o tom, z jakých důvodů k takovému závěru dospěl. Jestliže bylo odvolání vadné, měl správní orgán prvního stupně žalobce vyzvat k odstranění vad. Zneužití práva může být shledáno pouze ve výjimečných případech a musí být dostatečně prokázáno, což se nestalo. Za zneužití práva nelze považovat podání odvolání či podání více dílčích podání v jedné písemnosti. Takový postup nesměřuje k újmě jiného či společnosti. Stěžovatel dle žalobce není nestranný a snaží se mu škodit.

[13] Stěžovatel následně reagoval replikou, přičemž upozornil na aktivitu žalobce na internetových fórech, na kterých s dalšími uživateli konzultuje svůj procesní postup vůči žalovanému. K tomu přiložil výstřižky z těchto konverzací a rovněž podání žalobce obsahující vulgarity a hrubé urážky. Stěžovatel se neztotožnil s tím, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, a uvedl, že je osvobozen od placení soudních poplatků.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Ačkoli stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jeho námitky směřují spíše vůči právnímu posouzení věci městským soudem. Lze však dovodit, že stěžovatel okrajově namítá i nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Jedná se přitom o vadu, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i z úřední povinnosti.

[17] 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). Správní orgány ani soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Proto postačí, pokud je z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jakým způsobem se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud námitky stěžovatele dostatečně vypořádal a z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jak při hodnocení skutkových a právních otázek postupoval a z jakých úvah vycházel. Rozsudek městského soudu tedy je přezkoumatelný.

[19] Jedinou věcnou námitkou stěžovatele je, že neměl povinnost rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí prvního stupně, neboť se ze strany žalobce jednalo o zneužití práva, které nepožívá právní ochrany. Městský soud tuto skutečnost při svém právním posouzení dostatečně nezohlednil.

[20] 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 nález Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12).

[21] 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 pojímání práva, jehož účelem je vyloučit ochranu jednání, které je zdánlivě v souladu s formálním právem, avšak zároveň je pociťováno 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 nepožívá 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).

[22] 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.

[23] V nyní projednávané věci však stěžovatel, potažmo správní orgán prvního stupně, podání žalobce jako zneužití práva nemohli vyhodnotit, neboť dle nich vůbec nebylo součástí správního spisu. Stěžovatel v usnesení ze dne 8. 7. 2020, č. j. 1355/2020-160-SPR/3, uvedl jako hlavní důvod nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti to, že spisová dokumentace, kterou mu postoupil správní orgán prvního stupně, neobsahovala žádnou písemnost vztahující se k datu 5. 8. 2019, tedy k datu, dokdy byl žalobce povinen písemně potvrdit své e-mailové odvolání. Totéž stěžovatel následně tvrdil i před městským soudem. Že se ze strany žalobce jedná o zneužití práva, namítal až jako druhotný argument. Je pravda, že se městský soud této námitce věnoval spíše okrajově v bodech 33 a 34 napadeného rozsudku, přičemž dospěl k závěru, že odvoláním žalobce pouze využil řádný opravný prostředek, což nelze vyhodnotit jako šikanózní jednání. S ohledem na konkrétně formulované důvody, pro které stěžovatel považoval podání žalobce za zneužití práva, bylo na místě, aby městský soud své úvahy blíže rozvedl, neboť v případě řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti mohl stěžovatel tuto námitku efektivně tvrdit právě teprve až ve vyjádření k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33). Tento drobný nedostatek však nemá na zákonnost napadeného rozsudku jakýkoli vliv.

[24] Pro posouzení věci je rozhodné to, že stěžovatel dle svého vyjádření podání vůbec neviděl, neboť nebylo evidováno ve správním spisu. S jeho obsahem se tedy pravděpodobně seznámil až během soudního řízení, v rámci něhož městský soud zjistil, že podání žalobce obsahující i potvrzení odvolání obdržel správní orgán prvního stupně dne 6. 8. 2019. Z logiky věci je tedy vyloučené, aby stěžovatel podání žalobce posoudil jako

zneužití práva, jestliže jej dle vlastních slov vůbec neměl k dispozici. Jak již bylo uvedeno výše, ve výjimečných případech může správní orgán nebo soud vyhodnotit určitá podání jako zneužití práva, a proto jim za splnění určitých podmínek nemusí přiznat právní účinky, takový postup však přesto předpokládá, že se s jeho obsahem nejprve seznámil, což se v nynějším případě nestalo.

[25] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že tento závěr neznamená, že považuje za přijatelný způsob jednání žalobce vůči správním orgánům, který mimo jiné podrobně popsalo Ministerstvo vnitra ve svém přípisu ze dne 5. 6. 2019, č. j. MV-80092-2/ODK-2019, ale i stěžovatel ve svých vyjádřeních a poskytnutých podkladech. Při respektu k procesním právům každého účastníka řízení, zvolené taktice a právu na obhajobu ve věcech správního trestání, je třeba trvat na tom, že řízení má proběhnout a dospět do meritorního rozhodnutí v rozumném čase a správní orgány musí mít k dispozici účinné procesní nástroje, jak toho docílit. Nejvyšší správní soud proto apeluje na žalobce, aby se podobného jednání vůči správním orgánům do budoucna zdržel. Je zejména zarážející, že na nečinnost při rozhodování o jeho odvolání reagoval až tři čtvrtě roku poté, co mu správní orgán přípisem ze dne 2. 9. 2019, č. j. MHMP 1802687/2019/Šes, sdělil, že potvrzení jeho odvolání neeviduje a že rozhodnutí prvního stupně nabylo právní moci. Rozhodnutí o odvolání se tedy začal domáhat až těsně před uplynutím promlčecí doby přestupku ve smyslu § 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[26] V této souvislosti by Nejvyšší správní soud rád připomněl, že *„úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48). Jestliže se těmito pravidly adresáti práv zcela úmyslně neřídí a naopak záměrně usilují o jejich popření, nemusí jejich jednání požívat právní ochrany.

[27] Je však třeba trvat na tom, že zásada zákazu zneužití práva je prostředkem *ultima ratio*, a 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16). Obdobně může na zneužití práva poukazovat například vulgární či jinak urážlivé vyjadřování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 367/2021-13). 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).

[28] V každém případě je nutné účastníkům řízení zajistit alespoň základní procesní standard. Správní orgány však nejsou povinné činit zjevně zbytečné úkony. Nemusí tedy například vyzývat k odstranění vad, jestliže je zřejmé, že příslušný správní orgán účastníka řízení, který se na něj (či na jiné správní orgány) obrací v podstatě sériovými podáními, o zákonných náležitostech podání již v minulosti opakovaně poučil (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).

[29] 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. Platí, že reakce správních orgánů může odpovídat obsahu a kvalitě podání, jakož i osobě podatele, je-li z podání zřejmé, že je nečiní v právu neorientovaný popletený dědeček z pohraničí, ale osoba, která se v právu a jeho procedurách dobře vyzná a pokouší se pouze dezorientovat adresáta takového podání. Jednání vykazující znaky zneužití práva tedy lze vypořádat i velmi obecně či souhrnně, a to i například pouze sdělením, že se jedná o zneužití práva, kterým se správní orgán za stanovených podmínek nebude zabývat. Takovým postupem správní orgán zajistí, aby dotyčná osoba měla v přiměřené lhůtě možnost své jednání napravit v souladu s právem. Pokud tak vědomě neučiní nebo učiní nedostatečně, platí, že byla o následcích poučena.

VI. Závěr a náklady řízení

[30] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žádné neuplatnil a ani mu nevznikly.

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

V Brně dne 27. října 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu