



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyně Mgr. Martinou Kotouček Mikoláškovou ve věci

žalobce: **Mgr. K. V.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2022, č. j. 010983/2022/KUSK/OLPPS/ZAV,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 28. 3. 2022 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 1. 2021, č. j. MULNL-OD/44724/2020/Go (dále jen

„prvostupňové rozhodnutí“) pro opožděnost. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 418/2021 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), pro porušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Žalobce jako provozovatel vozidla nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, a to tím, že nezjištěný řidič vozidla registrační značky X dne 18. 6. 2020 v 8:10 v měřeném úseku v obci Starý Vestec, ve směru na obec Sadská, porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, neboť nedodržel nejvyšší dovolenou rychlost v obci a v uvedeném místě jel nedovolenou rychlostí 81 km/h. Po odečtu možné odchylky měřicího zařízení 3 km/h, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 28 km/h a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu. Za přestupek provozovatele vozidla správní orgán I. stupně uložil žalobci povinnost zaplatit pokutu ve výši 2 500 Kč a podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění nálezu č. 325/2020 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb. povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Obsah podání účastníků

2. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť nebyly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“). Namítl, že podal odvolání dne 18. 2. 2021 prostřednictvím správního orgánu I. stupně. Po podání odvolání byl žalovaný nečinný, proto se dne 14. 8. 2021 domáhal odstranění nečinnosti. V přípisu ze dne 14. 10. 2021 žalovaný uvedl, že žádné odvolání neobdržel a vyzval žalobce k doložení doručení odvolání. Dne 18. 10. 2021 proto žalobce zaslal žalovanému vyjádření, ve kterém poukázal na doporučeně podané odvolání odeslané dne 18. 2. 2021 a doručené dne 22. 2. 2021. Ve sdělení ze dne 25. 10. 2021 žalovaný uvedl, že stále žádné odvolání neobdržel a uvedl, že důkazní břemeno ohledně doručení odvolání tíží žalobce. Žalobce poté požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti Ministerstvo dopravy, které uložilo žalovanému rozhodnut. Ministerstvo dopravy však souhlasilo se žalovaným, že odvolání žalobce nebylo správnímu orgánu I. stupně doručeno. Dle žalobce tedy žalovaný rozhodoval pouze o doplnění odvolání ze dne 20. 8. 2021, vůbec nevzal v potaz odvolání ze dne 18. 2. 2021. Mezi stranami přitom není sporné, že zásilka evidovaná Českou poštou pod podacíím číslem X byla doručena. Žalovaný pouze tvrdí, že podací lístek k zásilce není dostatečným důkazem o doručení písemnosti do sféry vlivu správního orgánu, neboť písemnost doručovala pošta v Milovicích. Žalobce však nemůže ovlivnit, která pošta bude správnímu orgánu I. stupně doručovat, nemůže mu to být tedy kladeno k tíži. Jedná se o zásah do legitimního očekávání žalobce. Dle žalobce správní orgán I. stupně pravděpodobně založil odvolání do spisu sp. zn. MULNL-OD/44724/2020/Go, které vedl souběžně.
3. Ve vyjádření ze dne 14. 4. 2022 žalobce navrhl doplnit dokazování o kopii podání (žalobce tvrdí, že ji opatřil ze spisu vedeného u žalovaného) ze dne 18. 2. 2021, č. j. MULNL-OD/10834/2021, které bylo prokazatelně doručeno správnímu orgánu I. stupně dne 22. 2. 2022 (správně dle podacího razítka 2021, *pozn. soudu*). V podání je v posledním odstavci uvedeno blanketní odvolání proti rozhodnutí vedeném pod sp. zn. MULNL-

OD/44724/2020/Go. Dle žalobce se tak odvolání jednoznačně dostalo do sféry správního orgánu ve lhůtě pro podání odvolání.

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že naopak mezi stranami je sporné, zda byla písemnost ze dne 18. 2. 2021 správnímu orgánu I. stupně skutečně doručena. Zásilka byla možná odeslána službou PostServis, hybridní poštou nebo službou dopis online. K tomu se žalobce v žalobě nijak nevyjádřil. Podle podmínek této služby je přitom možné vždy dohledat zásilku v archivu. Žalobce tak mohl a měl prokázat odeslání, kde by byl kompletní text podání a metadata o jeho vytvoření a adresa příjemce. Z podacího lístku předloženého žalobcem vyplývá, že podání bylo „*podáno po rozhodné době*“, tedy podle podmínek České pošty došlo k předání podkladů pro zásilku po 16:00, zásilka byla zpracována až den následující. Potvrzení o odeslání zásilky potvrzuje Česká pošta SMS nebo e-mailovou zprávou. Žalobce však předložil pouze „screenshot“ z blíže neidentifikovatelné webové stránky. Žalobce „screenshoty“ neprokázal skutečný fyzický vznik zásilky ani datum jejího předání k poštovní přepravě. Žalobce nadto adresoval údajnou zásilku poště s PSČ 289 27 v Milovicích. Doručovací poštou pro správní orgán I. stupně je však místní pobočka pošty s PSČ 289 22.
5. V replice žalobce uvedl, že v podání ze dne 18. 2. 2021 se vyjádřil k opožděnému odporu vedeném pod sp. zn. MULNL-OD/34757/2020/Hr a zároveň podal odvolání (na konci podání) v této věci (evidované pod sp. zn. MULNL-OD/44724/2020/Go). Odvolání v této věci se tedy prokazatelně nachází v jiném spise. Správní orgán I. stupně měl posoudit podání podle obsahu jako odvolání a případně žalobce vyzvat k doplnění. Podání bylo dle razítka správního orgánu I. stupně doručeno dne 22. 2. 2021. Odvolání tedy bylo včasné.

Ústní jednání

6. Soud projednal věc během jednání konaného dne 22. 9. 2023, přičemž účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích, nové důkazní návrhy nečinili. Žalobce předložil při jednání plnou moc pro zmocněnce, který byl oprávněn ho zastupovat toliko při tomto ústním jednání.
7. Soud provedl při jednání dokazování podáním žalobce ze dne 18. 2. 2021, doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 22. 2. 2021 a evidovaným pod č. j. MULNL-OD/10843/2021 ve spisu sp. zn. MULNL-OD/34757/2020/Hr (dále jen „podání ze dne 18. 2. 2021“), které je v prvním řádku nadepsáno: „*Sdělení ke spisové značce MULNL-OD/34757/2020/Hr*“, přičemž první list tohoto sdělení tvoří z většiny nakopírovaný výrok příkazu č. j. MULNL-OD/83438/2020/Hr, v závěru pak žalobce uvedl argumentaci týkající se včasnosti podání odporu a konstatoval, že „*[o]dpor jsem podal 11. 1. 2021, tedy v zákonné lhůtě (dokonce den před uplynutím lhůty)*“. Na druhé straně tohoto sdělení pak žalobce rekapituloval odůvodnění správního orgánu I. stupně, přičemž poukazoval na rozpor, že byl v příkazu vyzván **k zaplacení pokuty**, ačkoli zákon o silničním provozu v § 125 odst. pojednává **o uhrazení určené částky**. Dále žalobce rekapituloval další úkony v řízení, tj. vyjádření, ve kterém bylo uvedeno, kdo údajně řídil vozidlo RZ X, jak správní orgán na toto sdělení reagoval, a následovala poslední věta ve znění: „*Odvolání ke spisové značce MULNL-OD/44724/2020/Go proti rozhodnutí podávám v zákonné lhůtě odvolání.*“
8. Soud neprováděl dokazování podacím lístek ze dne 18. 2. 2021, screenshotem ze služby sledování zásilek České pošty, obsahem spisu sp. zn. 108401/2021/KUSK/13, a podacím deníkem došlé pošty Městského úřadu Lysá nad Labem od 17. 2. 2021, č. j. 28. 2. 2021, neboť jsou to důkazy nadbytečné; existence a doručení podání správnímu orgánu I. stupně, které

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

mělo být těmito důkazy prokázáno, jsou zřejmé již z provedeného důkazu podáním žalobce ze dne 18. 2. 2021, ze správního spisu sp. zn. MULNL-OD/34757/202/Hr, který si soud za účelem dokazování vyžádal.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil, že správní orgán I. stupně obdržel od Městské policie Lysá nad Labem oznámení o podezření, že byl dne 18. 6. 2020 spáchán přestupek naplňující skutkovou podstatu § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu tím, že nezjištěný řidič vozidla registrační značky X v lokalitě Starý Vestec, směr Sadská jel (po zohlednění tolerance měřícího zařízení 3 km/h) rychlostí 78 km/h. Nejvyšší dovolená rychlost v úseku pozemní komunikace (50 km/h) tedy byla překročena o 28 km/h. Přílohou oznámení je mj. záznam o měření ze dne 18. 6. 2020 č. UV_SV-SA-O1_20200618T081025046.
10. Dne 24. 7. 2020 byla žalobci fikcí doručena výzva k uhrazení částky podle ustanovení § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu z důvodu podezření ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu tím, že neznámý řidič dne 18. 6. 2020 porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Správní orgán I. stupně poučil žalobce o možnosti písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku
11. Dne 9. 9. 2020 učinil správní orgán I. stupně záznam o odložení věci podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky, protože do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.
12. Dne 25. 9. 2020 doručil fikcí správní orgán I. stupně žalobci příkaz, kterým byl shledán vinným ze spáchání přestupku popsáném v bodě 1 tohoto rozsudku. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč.
13. Dne 5. 10. 2020 žalobce podal prostřednictvím e-mailu bez zaručeného podpisu odpor proti příkazu. Správní orgán I. stupně žalobce vyzval k doplnění odporu. Dne 13. 10. 2020 podal žalobce odpor poštou znovu.
14. Předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci doručeno fikcí dne 20. 11. 2020. Správní orgán I. stupně změnil termín ústního jednání z organizačních důvodů, které žalobci oznámil fikcí dne 10. 12. 2020. Žalobce poté požádal o změnu termínu. Správní orgán I. stupně žádosti vyhověl a předvolal žalobce k ústnímu jednání výzvou doručenou žalobci fikcí dne 18. 12. 2020. Dne 21. 12. 2020 se ve věci konalo ústní jednání, ke kterému se žalobce bez omluvy nedostavil.
15. Dne 20. 1. 2021 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, které bylo doručeno žalobci fikcí dne 5. 2. 2021. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku popsáném v bodě 1 tohoto rozsudku.
16. Dne 17. 8. 2021 žalobce požádal žalovaného o uplatnění opatření proti nečinnosti ve věci jeho odvolání podaného dne 18. 2. 2021. Dne 20. 8. 2021 žalobce doručil žalovanému podání nazvané „*Doplnění odvolání proti rozhodnutí o přestupku*“ k odvolání zaslanému dne 19. 2. 2021 a doručenému dne 22. 2. 2021.
17. Dne 14. 9. 2021 žalovaný sdělil žalobci, že správní orgán I. stupně neobdržel od žalobce odvolání a prvostupňové rozhodnutí tak dne 23. 2. 2021 nabylo právní moci. Dne 19. 10. 2021 požádal žalobce znovu o uplatnění opatření proti nečinnosti. Žalovaný mu dne

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

25. 10. 2021 opět odpověděl, že správní orgán I. stupně neeviduje žádné odvolání. Dne 29. 11. 2021 žalobce znovu požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti. K žádosti doložil podací lístek k podání X ze dne 18. 2. 2021 adresované správnímu orgánu I. stupně (PSČ 289 22). Z informace ze sledování zásilky vyplývá, že zásilka byla převzata k přepravě dne 19. 2. 2021 a dodána dne 22. 2. 2021 (PSČ 289 27). Dne 7. 12. 2021 žalovaný sdělil žalobci, že prostřednictvím správního orgánu I. stupně bude uplatněna reklamacie u doručovatele poštovní služby. Ve správním spisu je dále založena písemnost označená datem 13. 12. 2021 a č. j. 154195/2021, ve které žalobce uvedl, že reklamacie u dodavatele poštovní služby nemůže zjistit nic jiného, než že odvolání řádně podal. Dne 20. 12. 2021 žalovaný informoval žalobce o tom, že postoupil žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Ministerstvu dopravy. V přípisu Ministerstvu dopravy žalovaný uvedl, že listiny zaslané k žádosti ze dne 29. 11. 2021 (označené správním orgánem dnem 6. 12. 2021, *pozn. soudu*) nepovažuje za doklad o podání odvolání dne 18. 2. 2021.

18. Dne 5. 1. 2022 Ministerstvo dopravy přikázalo žalovanému, aby nejpozději do 30 dnů ode dne doručení opatření proti nečinnosti rozhodl o odvolání žalobce ze dne 20. 8. 2021. Ministerstvo dopravy přisvědčilo žalovanému, že z podkladů nevyplývá, že by žalobce podal dne 19. 2. 2021 odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný nicméně dne 20. 8. 2021 obdržel od žalobce písemnost nazvanou „*Doplnění odvolání proti rozhodnutí o přestupku*“, ve kterém žadatel napadá prvostupňové rozhodnutí. O tomto odvolání nebylo v zákonné lhůtě rozhodnuto.
19. Dne 20. 1. 2022 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobce ze dne 20. 8. 2021 podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítl. V odůvodnění zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí dne 5. 2. 2021. Lhůta pro podání odvolání uplynula dne 22. 2. 2021. Odvolání podané dne 20. 8. 2021 je tudíž opožděné. Uvedl, že i Ministerstvo dopravy potvrdilo, že ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce dne 19. 2. 2021 podal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a toto tvrzení žalobce ani neprokázal.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu.

20. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Posouzení žalobních bodů

21. Mezi stranami je sporné, zda žalobce podal řádně a včas odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.
22. Podle § 82 odst. 2 správního řádu odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden

stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

23. Podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání úkonem, směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.
24. Podle § 37 odst. 2 věta první správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.
25. V § 37 odst. 1 správního řádu je jednoznačně stanoveno, že správní orgány posuzují podání účastníků dle jejich obsahu, bez ohledu na to, jak jsou označena, nicméně povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu rozhodně neznámá, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání případně ani neobsahuje. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit. Právě naopak, účastník řízení musí ve svém podání **co nejednoznačněji vyjádřit, čeho se domáhá** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2023, č. j. 4 As 141/2013-28, *důraz přidán soudem*). Ačkoli tedy není rozhodné, jak účastník své podání nazve, neznámá to, že by správní orgány byly oprávněny v kontextu celého podání dovozovat možné alternativy úmyslu takového účastníka. Skutečnost, že není rozhodné, jak účastník nazve své podání, má vést k tomu, aby správní orgány formalisticky neodmítaly podání, která by byla například pouze nazvaná nepřiléhavým pojmem (účastník by byl oprávněn podat námitky, avšak své podání by nazval odvolání – z obsahu by přitom bylo zřejmé, že podává opravný prostředek, který se ovšem v daném případě nejmenuje odvolání, ale, jak by si správně vyhodnotil správní orgán, námitky.). Vyhodnocování podání podle jeho obsahu bez vázanosti tím, jak účastník takové podání nazve, znamená, že se správní orgán snaží vyhodnotit účel, za jakým bylo podání učiněno, a to právě v kontextu obsahu celého podání, nelze vytrhávat dílčí slova, věty nebo právě pouze nadpisy takového podání. Institut odstranění vad podání pak slouží k ochraně práv účastníka a k tomu, aby mohla být podání věcně projednána.
26. Soud nijak nepopírá, že je právem žalobce využívat veškerých procesních práv, která mu v řízení o přestupku svědčí, a to v podstatě až obstrukčním způsobem (opakované podávání imperfektních podání, účelové označování osob, které měly řídit vozidlo žalobce apod.), avšak již i v případě využívání *pouze* obstrukčních praktik dochází k tomu, že se snižuje standard požadavků na některé úkony činěné správními orgány, neboť správní orgány nejsou povinné činit zjevně zbytečné úkony (nemusí tedy například vyzývat k odstranění vad, jestliže je zřejmé, že příslušný správní orgán účastníka řízení, který se na něj či jiné správní orgány obrací v podstatě sériovými podáními, o zákonných náležitostech již v minulosti opakovaně poučil (srov. 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, č. 3836/2019 Sb. NSS). Soud upozorňuje, že mu je z jeho úřední činnosti známo (např. sp. zn. 52 A 23/2021 a sp. zn. 43 A 12/2022), že se žalobce opakovaně dopouští nejen obstrukčních metod, ale též postupů, které indikují, že dokonce mohla být porušena i ustanovení trestního zákoníku (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2022, č. j. 52 A 23/2021-65, ve kterém soud poukázal na to, že byly v průběhu správního řízení pozměněny – zfalšovány podklady). Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že soudní ochrana je poskytována veřejným subjektivním právům, avšak nemůže být poskytována případnému zjevnému zneužití práva.

27. Zákaz zneužití práva je právní zásadou, která se uplatňuje i v procesním právu, přičemž výslovně ji upravuje například § 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ke kterému Ústavní soud uvedl, že „[z]a 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, č. 132/2012 USn.). 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, č. 869/2006 Sb. NSS, uvedl, že „[z]neužití práva představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jehož účelem je vyloučit ochranu jednání, které je zdánlivě v souladu s formálním právem, avšak zároveň je počítováno 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 rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 367/2021-13, a ze dne 29. 9. 2021, č. j. 10 As 380/2021-13). Újma někoho jiného či společnosti může spočívat i v ohrožení veřejného zájmu na řádném, efektivním a hospodárném fungování veřejné správy, neboť opakované, systematické a úmyslné zneužívání práva může bránit tomu, aby správní orgány rozhodovaly o veřejných subjektivních právech jiných osob, v důsledku čehož jim může vzniknout újma (přiměřeně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 126/2017-9). V případě přestupkových řízení může do popředí vstupovat i veřejný zájem na potrestání pachatele.
28. 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 Nejvyššího správního soudu 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2019, č. j. 3 As 338/2019-61, a 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). Lze tedy shrnout, že institut zneužití práva je možné použít pouze ve zcela výjimečných situacích, kdy není rozumných pochyb o tom, že konkrétní posuzované jednání cíleně (a primárně) sledovalo zmaření účelu vedeného správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 3 As 39/2017-44).
29. Ač tedy může být procesní strategie osob obviněných ze spáchání přestupku motivována nikoli jen snahou o prokázání skutečnosti, že se přestupku nedopustily, ale toliko i snahou zdržovat projednání přestupku natolik dlouho, až uplyne prekluzivní doba k jeho projednání, tak určité jednání lze již považovat za zneužití práva. Zjevná snaha zatemnit průběh řízení nemůže požívat soudní ochrany, která je běžně poskytována procesním právům účastníků správních řízení. Pokud se účastník řízení rozhodne, že bude postupovat způsobem, kterým bude zjevně obstruovat průběh správního řízení, a to do takové míry,

kterou lze považovat za zneužití práva, je toto jednání nutné přičítat k tíži takového účastníka a soud mu nemůže poskytnout soudní ochranu.

30. V projednávané věci jde přitom o kombinaci podání blanketního odvolání, které byl žalobce samozřejmě oprávněn podat (k postupu správních orgánů při vyřizování blanketních odvolání se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53: „Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“), a skrytosti tohoto podání ve sdělení, které navíc bylo adresováno ke zcela nesouvisející věci. Ačkoli lze mít za to, že by se formálně mohlo jednat o blanketní odvolání, tak materiální výsledek tohoto podání žalobce je jiný a je v rozporu se smyslem a účelem právní normy. Právým smyslem a účelem podání odvolání je uplatnit opravný prostředek proti prvostupňovému rozhodnutí, tak aby mohla být přezkoumána správnost prvostupňového rozhodnutí a řízení, ve kterém bylo vydáno. Účelem podání blanketního odvolání ukrytého v jiném nesouvisejícím podání, které bylo zjevně žalobcem i označeno jako podání týkající se zcela jiné věci, bylo toliko zkomplikovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, které mohly ve svém důsledku vést k prekluzi, tj. zmařit účel správního řízení a projednání přestupku. O tom svědčí i to, že sporné podání žalobce poprvé vyjevil toliko až v žalobě, resp. doplnění žaloby, ačkoli ho mohl poskytnout již žalovanému v průběhu správního řízení, pokud by měl skutečný zájem na tom, aby bylo přezkoumáno prvostupňové rozhodnutí. V průběhu správního řízení ovšem pouze obecně namítal, že se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal, k čemuž až následně doložil doklad o podání zásilky, avšak nepředestřel *obsah* svého odvolání. Poprvé až v žalobě uvedl, že učinil podání, které směřoval k více řízením, a že je tedy možné, že je podání založeno v jiném spise (žalobce přitom v žalobě označil nesprávnou spisovou značku tohoto jiného spisu – *pozn. soudu*). A ačkoli by bylo žádoucí, aby žalovaný prostřednictvím správního orgánu I. stupně učinil již při první informaci od žalobce, že podal v únoru 2021 odvolání, obecné zjištění, zda vůbec bylo k datu 18. 2. resp. 22. 2. 2021 doručeno správnímu orgánu I. stupně jakékoli podání žalobce, a toto následně z hlediska jeho obsahu posoudil, tak s ohledem na výše uvedenou kumulaci postupů žalobce soud vyhodnotil jeho jednání jako zneužití práva, ke kterému se nepřihlíží.

31. Podání žalobce bylo sice doručeno správnímu orgánu I. stupně, ovšem část, kterou by bylo možné vyhodnotit jako blanketní odvolání (poslední věta podání) byla ukryta v nesouvisejícím podání k jinému řízení, a to způsobem, kterým žalobce v podstatě znemožňoval, aby se správní orgán I. stupně seznámil s úmyslem žalobce uplatnit proti prvostupňovému rozhodnutí opravný prostředek, resp. mu znemožnil, aby činil úkony, které by vedly k řádnému projednání věci (odstranění vad odvolání). Tato skutková situace je tak značně odlišná od situací, když účastníci podávají toliko blanketní nebo jinak imperfektní odvolání, u kterých musí správní orgány vyzývat účastníky k jejich doplnění a opravě. Pro správní orgány je vyřizování těchto imperfektních odvolání toliko pracnější a časově náročnější, avšak je jim zřejmý úmysl účastníka uplatnit opravný prostředek a lhůta pro projednání přestupku jim umožňuje činit úkony, kterými vyzvou účastníky k opravě a doplnění podání. U *ukrytého* blanketního odvolání ovšem takový účastník spoléhá na to, že

si ho správní orgán nevšimne včas a na odstranění vad a následné projednání nezbyde již v prekluzivní lhůtě dostatek času.

32. Soud upozorňuje na to, že odlišná by byla situace, pokud by správní orgány nesprávně zařadily podání žalobce do nesprávného správního spisu, přestože by bylo žalobcovo podání řádně označeno, anebo pokud by podání, které zjevně obsahuje více dílčích jednání žalobce, nezařadily do všech příslušných spisů anebo pokud by u účastníka řízení, který je zjevným laikem, nemá zkušenosti se správními řízeními, neposkytl správní orgán v rozporu se základními zásadami a principy (např. § 4 správního řádu) dostatečnou součinnost a poučení. Ovšem za situace, kdy žalobce, jakožto zkušený účastník přestupkových řízení, ukryl do obsáhlejšího podání zjevně nesouvisejícího s projednávanou věcí jednu větu, kterou by bylo možné interpretovat jako blanketní odvolání, nelze považovat takovou větu za řádné a včas podané odvolání, tj. za prostředek vedoucí k uplatnění procesního práva, v jehož důsledku by měla být přezkoumána správnost prvostupňového rozhodnutí. Soud navíc uvádí, že je představitelné, aby věta, kterou žalobce do podání ze dne 18. 2. 2021 vložil, byla interpretována jako součást daného podání vztahující se ke včasnosti odporu, tj. obsahující toliko písařskou chybu ve spisové značce, a nikoli jako samostatné blanketní odvolání v jiné (nyní soudem projednávané) věci. [Ostatně i v žalobě žalobce opakovaně odkazoval na nesprávné nebo nijak nepřiléhavé spisové značky jiných řízení. Žalobce totiž žalovanému i správnímu orgánu I. stupně a Ministerstvu dopravy například v žalobě vytýkal, že při svém rozhodování vycházely toliko ze spisu sp. zn. MUNL-OD/44727/2020/Go, a následně uváděl, že je pravděpodobné, že podání ze dne 18. 2. 2021 bylo založeno do spisu zn. MULNL-OD/44724/2020/Go. Nicméně napadené rozhodnutí bylo vydáno právě v rámci řízení vedeném pod sp. zn. MULNL-OD/44724/2020Go, a soud neshledal, že by bylo s žalobcem vedeno řízení pod sp. zn. MUNL-OD/44727/2020Go. Na str. 6 žaloby pak uváděl, že „[z]a účelem prokázání, že se předmětné odvolání ze dne 18. února 2021 skutečně dostalo do sféry vlivu MěÚ Lysá n. L. žalobce navrhuje, aby soud provedl jako důkaz rovněž spis sp. zn. MULNL-OD/44724/2020/Go (který se momentálně nachází rovněž u žalovaného), jelikož činil podání v těchto věcech souběžně – mohlo se proto stát, že MěÚ Lysá nad Labem založil výše uvedený spis.“ A dále žalobce v petitu shrnul, že „1) spolehlivě prokázal, že dne 18. února 2021 odeslal žalovanému prostřednictvím MěÚ Lysá n. L. odvolání ve věci vedené pod sp. zn. MULNL-OD/44727/2020/Go;“ Žalobce tedy opakovaně uváděl zjevně nesprávnou spisovou značku, případně spisovou značku, u které má soud za to, že je zcela mylná a neoznačuje žádné řízení vedené s žalobcem, které by jakkoli souviselo s projednávanou věcí].
33. Soud tedy konstatuje, že způsob, jakým žalobce chtěl své právo na podání opravného prostředku uplatnit, nepředstavuje pouze ještě přípustnou obstrukční taktiku, která by mohla pro správní orgán znamenat např. vyšší vynaložené úsilí a pracnost na její vypořádání, a která by byla tedy ještě řádným využitím procesního práva, ale představuje již zneužití práva, ke kterému nelze přihlížet, neboť jeho účelem bylo zjevně toliko dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek a zmařit tak účel správního řízení.
34. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015-26, č. 3284/2015 Sb. NSS, předem promyšlenému procesnímu postupu, který má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů, a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek, nelze akceptovat a poskytovat mu soudní ochranu. Nejvyšší správní soud přitom projednával případ, ve kterém šlo o situaci, kdy přestupce *ukryl* v rámci obsáhlého textu podání

požadavek na doručování na jinou e-mailovou adresu, aniž by tuto adresu uvedl např. v záhlaví podání, ve kterém uvedl toliko adresu, na kterou mu správní orgán skutečně doručoval. Zdejší soud shledává podobnost situace v tom, že žalobcovo údajné blanketní odvolání je připojeno v obsáhlém textu, který se nijak k projednávané věci nevztahuje. Navíc označení věci, ke které se mělo toto odvolání vztahovat, žalobce neuvedl ani nikde v záhlaví svého podání (tam naopak zcela zřetelně a srozumitelně uvedl toliko to, že jde o „*Sdělení ke spisové značce MULNL-OD/34757/2020/Hr*“, a ani v následujících krocích, ve kterých uplatňoval opatření proti nečinnosti, neuvedl, že dne 18. 2., resp. 22. 2. 2021 činil jakési *souhrnné* podání. V tomto se tedy projednávaná věc významně liší od případu projednávaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68, ve kterém přestupce doručil správnímu orgánu podání, které „*obsahovalo mnoho 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 správnímu orgánu nespočet.*“ Taková procesní situace pro žalobce neplatí, nebylo jeho obvyklou praxí, že by podával hromadná podání do všech řízení, která s ním jsou vedena.

35. Soud tedy v nyní posuzovaném případě shledal, že s přihlédnutím k celkovému kontextu představovalo podání blanketního odvolání v podání, které směřovalo ke zcela jinému řízení, zneužití práva, ke kterému se nepřihlíží a nevyvolává tedy žádné účinky. Žalovaný postupoval správně, když zamítl odvolání žalobce ze srpna 2021 jako opožděné.

Závěr a náklady řízení

36. Vzhledem k výše uvedenému soud zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 22. září 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Mgr. Martina Kotouček Mikolášková, v. r.
soudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.