

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce **T. Č.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2017, č. j. 41 A 29/2015 – 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále též jen „žalovaný“) ze dne 6. 3. 2014, č. j. KUOK 22368/2014, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru občanských záležitostí (dále též jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 11. 2013, č. j. PVMU 144638/2013 16a, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v příčinné souvislosti s porušením § 4 písm. c) téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč, sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost nahradit náklady přestupkové řízení.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2017, č. j. 41 A 29/2015 – 67, byla žaloba zamítnuta.

[2] V napadeném rozsudku se krajský soud po krátké rekapitulaci skutkového stavu nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí správních orgánů, které se dle tvrzení žalobce nevypořádaly s jeho návrhy na provedení důkazů (návodem k obsluze měřícího zařízení, výslechem policistů a znaleckým posudkem). Krajský soud po prostudování správního spisu dospěl k závěru, že provedení předmětných důkazů žalobce ani jeho zmocněnec v průběhu správního řízení nenavrhovali. Zmocněnec žalobce správnímu orgánu I. stupně pouze zaslal dne 26. 11. 2013 e-mailem a dne 27. 11. 2013 prostřednictvím pošty nečitelná vyjádření. Pokud zmocněnec žalobce úmyslně zasílal podání v takové formě, musel si být dle názoru krajského soudu vědom toho, že k nim správní orgán I. stupně nebude přihlížet. Nadto upozornil, že podání ze dne 27. 11. 2013 má hlavičku textu v čitelné formě, samotný text je však již nečitelným, popřípadě čitelným jen s velkými obtížemi (obojí na jednom listu). Krajský soud proto takový postup zmocněnce žalobce vyhodnotil jako obstrukční, ve snaze správnímu orgánu I. stupně řízení komplikovat. Uzavřel, že správní orgán I. stupně tedy neměl možnost se k uvedeným návrhům na provedení dokazování vyjádřit, neboť se nedostaly do jeho dispozice.

[3] Dále se krajský soud zabýval žalobními námitkami týkajícími se tvrzených pochybení správního orgánu I. stupně při doručování a při plnění povinností vyplývajících z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu; ani tyto námitky neshledal důvodnými. Odmítl rovněž žalobcovy návrhy na doplnění dokazování s tím, že důkazy shromážděné policií nevzbuzovaly žádné pochybnosti o jejich správnosti a úplnosti u správních orgánů ani soudu.

[4] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na konkrétní zákonem předpokládaný stížnostní důvod. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je namítán důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[5] Stěžovatel za jedinou otázkou pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku označil zodpovězení otázky, zda v průběhu správního řízení skutečně vznesl důkazní návrhy, na které správní orgány nereagovaly (což by rezultovalo v nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí), anebo je nevznesl (v důsledku čehož by bylo nutno dát za pravdu krajskému soudu). Stěžovatel připomněl, že již v žalobě napadenému správnímu rozhodnutí vytýkal jeho nepřezkoumatelnost, neboť správní orgán neprovedl jeho důkazní návrhy, obsažené v podání ze dne 26. 11. 2013, ani nijak neodůvodnil jejich neprovedení. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel žádné důkazy nenavrhl, neboť předmětné podání bylo nečitelné, respektive čitelné jen s velkými obtížemi, a proto se návrhy nedostaly do dispozice správního orgánu. S uvedeným tvrzením krajského soudu se

stěžovatel neztotožňuje a považuje jej za účelové a nepravdivé. Za nesporné stěžovatel považuje, že podání, které mělo obsahovat předmětné důkazní návrhy, bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 26. 11. 2013 e-mailem a dne 27. 11. 2013 prostřednictvím pošty. Sporným je však to, zda tato podání byla čitelná či nikoliv. Na rozdíl od krajského soudu má stěžovatel za to, že pro osobu průměrné inteligence šlo o podání perfektně čitelná, byť uznává nestandardnost zvoleného fontu písma. Zde upozorňuje, že ve správním řízení nejsou upraveny použitelné fonty či velikosti písma. Sekundárně stěžovatel namítá, že i kdyby byl text skutečně pro správní orgán nečitelný, měl postupovat v intencích § 37 odst. 3 správního řádu a § 4 odst. 2 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby (vyhláška č. 259/2012 Sb. – pozn. NSS) a informovat odesílatele (jehož byl správní orgán schopen určit) o tom, že není schopen dokument přečíst; současně s tím by mu stanovil postup pro odstranění vady dokumentu. Správní orgány uvedený postup nedodržely, a proto se dle stěžovatele nemohou údajné nečitelnosti dokumentu pro vlastní pochybení vůbec dovolávat.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 2. 7. 2014, přičemž vyzdvihl zejména průběh správního řízení, respektive obstrukční praktiky zmocněnce stěžovatele.

[7] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Jádrem kasační stížnosti je otázka, zda stěžovatel v průběhu správního řízení předložil důkazní návrhy, jimiž byl správní orgán I. stupně povinen se zabývat, potažmo se s nimi vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o přestupku.

[10] Předtím, než zdejší soud přistoupí k vlastnímu vypořádání kasační argumentace, považuje za potřebné alespoň stručně shrnout v podstatných bodech nesporný skutkový stav věci. Z předloženého správního spisu vyplývá, že dne 26. 11. 2013 (tj. v den nařízeného projednání přestupku) stěžovatel prostřednictvím svého zmocněnce zaslal na elektronickou adresu podatelny správního orgánu I. stupně e-mailem bez elektronického podpisu (mimo plné moci ze dne 23. 11. 2013 a žádosti o doručování písemností na elektronickou adresu obecny@zástupce.eu) vyjádření k věci, sepsané písmem, působícím jako logografický typ písma (typický například pro čínské znaky), připojené nezformátovanou přílohou, jíž nebylo možno vytisknout. Následně, dne 29. 11. 2013 byla správnímu orgánu I. stupně doručena prostřednictvím provozovatele poštovních služeb písemnost, jež obsahovala v hlavičce adresu správního orgánu I. stupně a údaje o obviněném a jeho zmocněnci (čitelný text); další text je však již sepsán za použití uvedeného netradičního fontu (motivu písma), který je matoucí, respektive se jeví jako nečitelný. V tomto podání přitom dle tvrzení stěžovatele měly být uplatněny důkazní návrhy, jimiž se správní orgán I. stupně byl povinen zabývat, respektive se s nimi měl vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o přestupku, což dokládá vyjádření v čitelné formě,

přiložené k žalobě. Správní orgán prvního stupně považoval text této přílohy za nečitelný; žalovaný i krajský soud shodně vyhodnotili uvedené podání stěžovatele jako obstrukční, ve snaze správnímu orgánu I. stupně řízení komplikovat. Věcným obsahem tohoto podání se proto správní orgány i soud nezabývaly.

[11] V posuzované věci je tedy nezbytně nutné zodpovědět otázku, zda postup zmocněnce v podobě uplatnění podání za využití zcela nestandardního motivu písma, které se jeví jako zcela nečitelné či čitelné jen velmi obtížně (jímž měl navrhovat důkazy k doplnění dokazování a následně namítat jejich ignoraci ze strany správních orgánů) skutečně vykazuje znaky zneužití práva a jako takovému mu nelze poskytnout ochranu.

[12] Institut zneužití práva, respektive 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 ze 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 (...). 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 pojímání 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 pociťováno 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. Zneužití práva v přestupkovém řízení řešil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publ. pod č. 2452/2012 Sb. NSS, v němž uvedl, 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.“* Konečně, z 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, se podává, že *„[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“*.

[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.

[14] 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 orgány byly skutečně oprávněny odmítnout se posuzovaným podáním zmocněnce stěžovatele bez dalšího zabývat.

[15] Nejvyšší správní soud především sdílí názor krajského soudu, že obě výše zmiňovaná podání obsahují text, který se zdá být nečitelný, respektive čitelný jen s velkými obtížemi. Text *prima vista* působí, jako by byl psán za použití logogramů, tedy způsobem odpovídajícím například čínštině či japonštině, s nimiž vykazuje značnou podobu. Pouze za situace, kdy tato přirozeně se nabízející premisa nebude přijata a čitatel podrobí text podrobnému zkoumání, lze dovodit, že jde o text psaný latinkou, avšak za použití zcela atypického až bizarního fontu písma, které lze číst jen s maximálními obtížemi.

[16] Prakticky shodným případem se zdejší soud již zabýval v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1 As 157/2015 – 40, kde stejný zmocněnec použil stejnou formu textu podání v přestupkovém řízení, což odůvodnil tím, že podání bylo učiněno z Japonska, kde nebyl k dispozici jiný, než použitý typ písma. Uvedené podání bylo, tak jako je tomu i v nyní posuzované věci, prakticky nečitelné, respektive čitelné jen se značnými obtížemi. Nejvyšší správní soud tehdy vyhodnotil, že použitý typ písma byl zmocněncem zvolen záměrně a účelově, neboť při současném stavu techniky neuvěřil, že by zmocněnci nebyl dostupný, třebas i v Japonsku, čitelný typ písma. Nadto podotkl, že bylo-li možno zaslat průvodní text e-mailu v čitelné podobě, jistě tak mohl zmocněnec učinit i v případě samotného vyjádření (další shodný rys s nyní posuzovanou věcí). Již tehdy stěžovatel totožně namítal, že správní orgány měly k takovému podání přihlížet, nicméně Nejvyšší správní soud uzavřel, že ač obecně ve správním řízení platí, že správní orgán pomůže podateli odstranit nedostatky podání nebo jej vyzve k odstranění v přiměřeného lhůtě (s odkazem na § 37 odst. 3 správního řádu), správní orgán není povinen takto postupovat, jedná-li se ze strany účastníka řízení či jeho zástupce o zjevně obstrukční taktiku. Z uvedeného lze v nyní posuzované věci usuzovat, že opakované použití zcela atypického a prakticky nečitelného fontu písma v podání adresovaném správnímu orgánu představuje procesní strategii (stejného) obecného zmocněnce, vykazující znaky zneužití práva, jíž nelze poskytnout ochranu. Nadto lze rovněž konstatovat, že v daném případě zmocněnec ani nepoukazuje na nezbytnost zvoleného typu písma, jímž by se pokusil vysvětlit jeho využití.

[17] Závěru o jasné účelovosti postupu zmocněnce stěžovatele a snaze o zneužití práva svědčí ostatně i fakt, na který přiléhavě poukázal i krajský soud, a sice že i následující písemné podání zmocněnce stěžovatele (odeslané správnímu orgánu I. stupně dne 26. 11. 2013, tedy v den konání ústního jednání) obsahuje čitelnou hlavičku, avšak pro samotný text je opět užit zmiňovaný typ písma. Bez významu přitom není ani další kontext věci, kdy posuzované e-mailové podání bylo doručeno na elektronickou adresu podatelny správního orgánu I. stupně až v době po zahájení ústního jednání, na které byl žalobce řádně předvolán. Pokud by zmocněnec stěžovatele hodlal u ústního jednání navrhnout provedení důkazů a nemohl by se snad pro nepředvídané okolnosti tohoto jednání zúčastnit, v takové situaci mu nic nebránilo kontaktovat oprávněnou úřední osobu

telefonicky (což nejlépe splňuje požadavek bezodkladnosti omluvy z neúčasti u nařízeného ústního jednání), neboť příslušný telefonní kontakt byl uveden v oznámení o zahájení přestupkového řízení a v předvolání k jednání ze dne 31. 10. 2013. Zde byla taktéž uvedena elektronická adresa oprávněné úřední osoby; zmocněnec posuzované podání i přesto odeslal na elektronickou adresu podatelny správního orgánu I. stupně. Taktéž lze poukázat na žádost zmocněnce o doručování písemností na elektronickou adresu s diakritikou, která jím byla uplatňována v řadě řízení i přes vědomí její problematičnosti (k tomu srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015-27, ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 282/2015 – 32, kde byl rovněž vysloven názor o účelovosti takového počínání). Z celkového postupu stěžovatelova zmocněnce je tedy patrný zjevný záměr ztěžovat správnímu orgánu I. stupně vedení přestupkového řízení.

[18] Zároveň nelze ani opomenout, že již dříve v mnoha řízeních vedených u Nejvyššího správního soudu bylo poukazováno na skutečnost, že smyslem procesních úkonů daného zmocněnce není obrana oprávněných zájmů zastoupených účastníků správních řízení, ale pouze vytváření komplikovaných procesních situací. Takovému jednání ale správní soudy nemají a ani nemohou poskytovat ochranu (srov. například rozsudky ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 – 48, či ze dne 13. 4. 2017, č. j. 1 As 213/2016 – 46). I tento širší kontext jednání uvedeného zmocněnce jasně dokresluje jeho účelovost a snahu o zneužití prostředků procesního práva.

[19] Lze tedy uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud se předmětným podáním zmocněnce stěžovatele, vykazujícím jasné znaky zneužití práva, blíže nezabývaly.

[20] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

[21] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 28. února 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu