



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Josefem Strakou ve věci

žalobce: **P. H.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2020, č. j. 133380/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2020, č. j. 133380/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nymburk, odboru správních činností (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 9. 2019, č. j. MUNYM-070/75526/2019/Vos (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán

vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 285/2018 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že dne 16. 4. 2019 v 15:12 hodin na dálnici D11 na 22,0 km ve směru jízdy na Hradec Králové při řízení osobního motorového vozidla v rozporu s § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu překročil nejvyšší dovolenou rychlost na dálnici nejméně o 54 km.h⁻¹. Za uvedené jednání byl žalobci uložen správní trest pokuty ve výši 5 000 Kč a zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobce v žalobě namítá, že proti prvostupňovému rozhodnutí podal neodůvodněné (blanketní) odvolání, které neobsahovalo náležitosti podle § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolání zejména neobsahovalo údaje o tom, v jakém rozsahu žalobce prvostupňové rozhodnutí napadá a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Správní orgán I. stupně, případně žalovaný byl proto podle § 37 odst. 3 správního řádu povinen žalobci poskytnout pomoc při odstranění nedostatků odvolání nebo ho vyzvat k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Jelikož žalovaný rozhodl o odvolání bez znalosti odvolacích důvodů, považuje žalobce jeho rozhodnutí nezákonné. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 – 30 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 52/2014 – 31.
3. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobce podal odvolání, které pouze kopírovalo text prvostupňového rozhodnutí, s úmyslem vytvořit účelovou obstrukci. Takové jednání nepožívá právní ochrany. Žalovaný dále uvádí, že odvolání obsahovalo řadu obecných námitek, a proto jej nelze považovat za neodůvodněné nebo blanketní. Žalovaný má za to, že řádně přezkoumal soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, se zákonem, jakož i s běžně podávanými odvolacími důvody.

II. Skutková zjištění ze správního spisu

4. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
5. Správní orgán I. stupně vydal dne 2. 9. 2019 prvostupňové rozhodnutí, jímž shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu.
6. Dne 1. 10. 2019 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl identifikaci své osoby, správního orgánu I. stupně a prvostupňového rozhodnutí uvedením spisové značky věci. Dále žalobce uvedl, že „*Podávám odvolání proti rozhodnutí o tom, že [..]*“, načež na 4 stranách citoval výrok o vině a celé odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Odvolání obsahuje podpis žalobce.
7. Správní orgán I. stupně ve stanovisku k odvolání uvedl, že žalobce pouze citoval prvostupňové rozhodnutí a žádným způsobem jej neodůvodnil. Dále konstatoval, že postup žalobce v průběhu řízení nasvědčuje tomu, že se pouze snaží dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby.

8. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce s poukazem na skutečnost, že žalobce ve svém odvolání „toliko zopakoval znění vydaného rozhodnutí“, přičemž prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu se zákonem.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
10. Soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť byl zjištěn důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
11. Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda v daném případě byly správní orgány povinny činit kroky k odstranění vad žalobcova odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu, či zda tyto kroky činit nemusely a bez dalšího mohly o odvolání rozhodnout meritorně.
12. Podle § 37 odst. 2 správního řádu *„Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“* Podle odst. 3 téhož ustanovení *„Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*
13. Náležitosti odvolání upravuje § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„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.“*
14. Mezi účastníky není sporné, že žalobcovo odvolání obsahovalo veškeré náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu, neboť bylo podepsáno a bylo z něj zřejmé, kdo je činí, které věci se týká, jakému správnímu orgánu je adresováno a (implicitně) co se navrhuje.
15. Žalovanému lze dát zapravdu pouze potud, že absence údaje o tom, v jakém rozsahu žalobce prvostupňové rozhodnutí odvoláním napadl, je zcela nepodstatná. V takovém případě se totiž uplatní nevratitelná právní domněnka podle § 82 odst. 2 věty druhé správního řádu, že je prvostupňové rozhodnutí napadeno v celém rozsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, č. j. 5 Ads 11/2017 – 19, bod 14).
16. Neobstojí však tvrzení žalovaného ve vyjádření žalobě, že odvolání nebylo blanketní, protože obsahovalo řadu obecných námitek. Žalobcovo odvolání se omezovalo na pouhou citaci výroku o vině a odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Neobsahovalo přitom jedinou odvolací námitku, ze které by bylo patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů žalobce považoval prvostupňové rozhodnutí za nezákonné nebo věcně nesprávné. Uvedenou skutečnost potvrzuje i správní orgán I. stupně ve svém stanovisku k odvolání a žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí. Jelikož odvolání neobsahovalo

veškeré náležitosti podle § 82 odst. 2 správního řádu, je třeba jej považovat za tzv. blanketní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 – 33, bod 15).

17. K postupu správních orgánů při vyřizování blanketních odvolání se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, následovně: „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.“ Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 – 34, uvedl: „Odvolací správní orgán [...] při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly ‚blanketní‘ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek“ (zvýraznění doplněno soudem).
18. Tomuto požadavku však v nyní posuzované věci správní orgány nedostály. Jak plyne z obsahu správního spisu, žalovaný ani správní orgán I. stupně nevyzvali žalobce k odstranění vad jeho odvolání, které zjevně postrádalo konkrétní odvolací námítky. Tím zatížily správní řízení podstatnou procesní vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 – 33, bod 18).
19. Soud připouští, že postup žalobce ve správním řízení vykazuje jisté znaky obstrukčního jednání (zejména nedostavení se bez omluvy k nařízenému ústnímu jednání, k němuž byl řádně předvolán; dále procesní pasivita v předchozích krocích). Rovněž nelze přehlédnout, že podané odvolání by svým rozsahem mohlo vzbuzovat dojem, že odvolací námítky obsahuje. Již na první pohled je ovšem zřejmé, že tomu tak není a jde o pouhou citaci prvostupňového rozhodnutí. Skutečnosti, že žalobcovo odvolání obsahuje odstranitelnou vadu, si byly správní orgány vědomy (viz stanovisko správního orgánu I. stupně v předkládací zprávě, dále viz str. 3 napadeného rozhodnutí). Soud proto neshledal, že by za těchto okolností představovalo podání blanketního odvolání natolik závažné jednání, které by dosahovalo intenzity zjevného zneužití práva, které by založilo důvod k tomu, aby správní orgány nemusely činit výzvu k odstranění vad podání podle § 37 odst. 2 správního řádu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 – 39, bod 37, a dále ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019 – 33, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017 – 31, a ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 – 49). To ovšem soudu nebrání zohlednit obstrukční charakter žalobcova postupu ve správním řízení při rozhodování o náhradě nákladů řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 As 86/2020 – 46, body 42 až 45).

IV. Závěr a náklady řízení

20. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že v daném případě představovala absence výzvy podle § 37 odst. 3 správního řádu podstatnou vadu řízení mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto jej soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a současně vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I).
21. V dalším řízení je žalovaný povinen žalobce podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění vady odvolání spočívající v absenci odvolacího důvodu (námitky) a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Prvostupňové rozhodnutí lze z obecných hledisek přezkoumat pouze tehdy, nevyhoví-li žalobce předmětné výzvě. Tímto právním názorem soudu je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
22. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal z důvodu hodného zvláštního zřetele, který spočívá v obstrukční procesní strategii žalobce ve správním řízení, která více než v hájení svých práv spočívá spíše ve snaze „vyškolit“ či „přechytračit“ správní orgány, například právě záměrným podáním odvolání, které je i přes značný textový rozsah ve skutečnosti jen blanketní (podrobněji viz též bod 19 tohoto rozsudku). Soud je navíc z předchozí rozhodovací činnosti známo, že žalobcův zástupce volil obdobnou obstrukční taktiku i v jiných řízeních (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, č. j. 56 A 5/2020 – 20, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 4. 2020, č. j. 20 A 27/2019 – 28).

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). Připadne-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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. prosince 2020

Mgr. Josef Straka, v. r.
samosoudce

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.