



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobců:

- a) B. L.
- b) L. L.

oba zastoupeni Mgr. Stanislavem Bodlákem, advokátem
sídlem Sobotín 270, 788 16 Petrov nad Desnou

proti

žalovanému:

Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti:

- I. **CETIN a. s.**, IČ 04084063
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9 – Libeň
- II. R. L.
- III. R. B.
oba zastoupeni JUDr. Rudolfem Skoupým, advokátem
sídlem nám. Míru 142/88, 568 02 Svitavy

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. KrÚ-19117/2020/131/OMSŘI/Ma, ze dne 11. 3. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje č.j. KrÚ - 19117/2020/131/OMSŘI/Ma, ze dne 11. 3. 2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobci jako vlastníci pozemků sousedních s pozemky dotčenými stavebním záměrem podali soudu společnou žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Moravská Třebová, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „*správní orgán I. stupně*“). Předmětem rozhodování správních orgánů bylo vydání společného povolení stavby - „*Novostavba RD X*“ na pozemcích v katastrálním území X, parc. č. X a X.
2. V žalobě žalobci uvádějí námitky především procesního charakteru. Žalovaný nevyzval žalobce k odstranění vad odvolání a jednal tak v rozporu s ust. § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“). Skutečnost, že žalobci sdělili správnímu orgánu, že ve lhůtě 15 dnů doplní své blanketní odvolání, nezbavovalo správní orgán povinnosti vyzvat žalobce k doplnění odvolání před vydáním rozhodnutí. K tomu žalobci odkázali na judikaturu správních soudů i Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“). Výzva k vyjádření ze dne 12. 11. 2019 splněním této povinnosti rozhodně není. Již toto pochybení mělo být podle žalobců důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení. Prvostupňové rozhodnutí žalovaný dále nepřezkoumal ve smyslu jeho souladu s právními předpisy, navíc napadené rozhodnutí je povrchní, obecné a obsahuje řadu chyb a nepřesností. Oba správní orgány rezignovaly na studium projektové dokumentace, předcházejících spisů a námitek žalobců. Ve správním řízení rovněž došlo k porušení procesních pravidel týkajících se dokazování, čímž měla být porušena zásada materiální pravdy.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že odvolání žalobců bylo blanketní a bylo v něm uvedeno, že žalobci jej doplní ve lhůtě 15 dnů. Správní orgán I. stupně proto nepovažoval za nutné vyzývat žalobce k doplnění podání, když žalobci doplnění sami avizovali a vyčkal 15 dnů, než přistoupil k postupu dle ust. § 86 správního řádu. Žalovaný s přihlédnutím ke skutečnosti, že odvolání bylo podáno v zastoupení advokátem, považuje respektování 15 dnů pro doplnění odvolání bez další výzvy ze strany prvostupňového orgánu za postup neodporující právním předpisům. Žalobce ani v žalobě konkrétně neuvedl, v čem spatřuje nesprávnost rozhodnutí prvostupňového orgánu, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo. Z obsahu žaloby není zřejmé, jak mělo dojít ke krácení práv žalobců. Pokud jde o namítané porušení zásady dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu tím, že byl do spisu vložen dva dny před vydáním napadeného rozhodnutí podklad – koordinované závazné stanovisko, žalovaný k tomu uvedl, že při vyhotovování rozhodnutí došlo pouze k chybě

v psaní u daného stanoviska. Tato chyba v psaní nemohla být důvodem pro vydání meritorně odlišného rozhodnutí, a proto nebyla ani důvodem pro zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí žalovaným. Prvostupňový orgán se řádně zabýval všemi námitkami podanými v průběhu řízení, žádost byla projednána v dostatečném rozsahu a žádný z účastníků nebyl krácen na svých právech. Žalovaný neshledal, že by správní orgán I. stupně postupoval v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů či že by rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle žalovaného nebylo zjištěno, že by projektová dokumentace vykazovala vady nebo rozpor s příslušnými předpisy, když limity pro rodinný dům stavební záměr splňuje. Žalovaný v odvolacím řízení nezjistil žádné pochybení takového charakteru, které by odůvodňovalo vydání meritorně odlišného rozhodnutí. Závěrem žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

4. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s. Po provedeném řízení dospěl krajský soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

5. Ze správního spisu krajský soud zjistil tyto pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

6. Rozhodnutím prvostupňového orgánu ze dne 27. 9. 2019, č. j. MUMT 29525/2019 byl schválen stavební záměr na stavbu „*Novostavba RD X*“ na pozemcích par. č. X a parc. č. X v k. ú. X a stanoveny podmínky pro umístění této stavby, její provedení a užívání.

7. Žalobci podali dne 24. 10. 2019 prostřednictvím svého zástupce (advokáta) odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí. Odvolání bylo podáno jako blanketní s uvedením, že „*odvolání účastníci blíže doplní ve lhůtě 15 dnů.*“

8. Výzvou ze dne 12. 11. 2019 vyzval prvostupňový orgán účastníky správního řízení k vyjádření k podanému odvolání.

9. Dne 26. 11. 2019 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno vyjádření se k odvolání, jehož přílohou byla plná moc L. L. – žalobkyně b). Ve vyjádření žalobci uvedli, že se s odvoláním ztotožňují, odkazují na něj a navrhuji, aby mu bylo vyhověno.

10. Podle ust. § 37 odst. 3 správního řádu „*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.*“

11. Z pohledu soudu byla v tomto případě stěžejní žalobní námitkou ta skutečnost, že správní orgán I. stupně po přijetí blanketního odvolání ze strany žalobců nevyzval žalobce k doplnění odvolání. Tím měl podle žalobců porušit ust. § 37 odst. 3 správního řádu. Krajskému soudu nezbývá po přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, jež jeho vydání předcházelo, než přisvědčit námitkám žalobců.

12. Správní orgán I. stupně i žalovaný totiž dle dostupné judikatury pochybili, jestliže nevyzvali žalobce k doplnění jimi podaného blanketního odvolání. Tato povinnost správních orgánů (i za v této věci nastalé situace) vyplývá jak z citovaného ustanovení správního řádu, tak z ustálené judikatury NSS. Například v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018–34, body 15 a 16 NSS uvedl: „*Lze proto uzavřít, že co se týče odvolání*

stěžovatele, které bylo blanketní a neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody, bylo povinností dopravního úřadu, resp. žalovaného vyzvat stěžovatele k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. To ovšem ze strany správních orgánů nebylo učiněno, a proto měl krajský soud – v souladu s uvedenou právní úpravou a související judikaturou Nejvyššího správního soudu (reprezentovanou nejen výše uvedeným rozsudkem ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, ale také např. rozsudkem ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 – 63, či rozsudkem ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010–67) – napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. **Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel byl zastoupen advokátem,** jak správně poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. Výše popsaná povinnost správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání platí obecně a je třeba ji uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně bez ohledu na případné zastoupení, které je z tohoto pohledu irelevantní.“ Zvýraznění učinil krajský soud.

13. Obdobně v rozsudku ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019–33, bod 16 NSS uvedl: „Stěžovateli totiž nebyla řádně doručena výzva k doplnění odvolání, ač taková povinnost správní orgán tíží (viz § 37 odst. 3 správního řádu a judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009–53, ze dne 29. 10. 2015, č. j. 6 As 292/2014–34, či ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010–67). Např. v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: „Lze proto shrnout, že pokud odvolání proti správnímu rozhodnutí nemá některou z náležitostí vyplývajících z ustanovení § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nepostupoval-li v dané věci správní orgán tímto způsobem, zatížil správní řízení vadou, jež byla způsobilá vyvolat nezákonnost rozhodnutí. Pokud městský soud takto vydané rozhodnutí pro uvedenou vadu nezrušil, rozhodl nezákonně.““

14. Z prvně citovaného rozsudku NSS plyne, že povinnost správních orgánů vyzvat účastníky řízení k odstranění vad podání, resp. k doplnění odvolání tíží tyto správní orgány i za situace, kdy účastník řízení je řádně zastoupen advokátem. V nyní projednávané věci tedy s ohledem na judikatorní závěry NSS nemůže obstát argument žalovaného o tom, že při zastoupení žalobce advokátem, jako osobou znalou právních předpisů, není nezbytně nutné, aby správní orgán vyzýval žalobce, resp. jeho zástupce k doplnění odvolání. Lze jistě souhlasit s tvrzením žalovaného o tom, že osoba s právním vzděláním bude patrně vědět, jakým způsobem je třeba se bránit proti rozhodnutím správních orgánů, avšak s ohledem na již uvedené závěry NSS nelze z této úvahy vyvodit závěr o tom, že v této konkrétní situaci by mohl správní orgán pominout splnění povinnosti uložené mu ust. § 37 odst. 3 správního řádu.

15. Krajský soud rovněž musí ve světle níže uvedené judikatury NSS odmítnout i argumentaci žalovaného v tom směru, že správní orgán netížila povinnost vyzvat žalobce k doplnění odvolání za situace, kdy zástupce žalobce v blanketním odvolání sám avizoval, že toto odvolání blíže doplní ve lhůtě 15 dnů. Obdobnou situaci již řešil NSS v rozsudku ze dne 24. 8. 2017, č. j. 7 As 28/2017–23, bod 17, kde uvedl: „Zbývá doplnit, že **na závěru o povinnosti stěžovatele postupovat v souladu s § 37 odst. 2 správního řádu nemění nic ani to, že žalobce deklaroval vědomost o nedostacích svého odvolání a avizoval, že odvolání doplní.** Pro řádný průběh odvolacího řízení je nezbytné, aby odvolací orgán případně deklaroval, že

nepovažuje odvolání za úplné (obsahující všechny zákonné náležitosti) a v jakém rozsahu je třeba odvolání doplnit. Nelze totiž obecně vyloučit, že odvolatel posléze změnil svůj původní úsudek o neúplnosti podaného odvolání a vzhledem k tomu, že mu odvolací orgán nevytkl žádné nedostatky, bude očekávat projednání odvolání v původní podobě. Názor odvolacího orgánu o neúplnosti podaného odvolání bez předchozího upozornění by pak mohl pro něj být nepřipustně překvapivým.“ (Zvýraznění provedl krajský soud). Závěry citovaného rozsudku jsou podle soudu aplikovatelné i na nyní projednávaný případ.

16. Krajský soud je nyní, s ohledem na shora popsané obdobné případy, vázán judikaturou NSS a nemůže ji svévolně nerespektovat. Soud k tomu uvádí, že rozumí shora předestřeným úvahám žalovaného v konkrétní věci a rovněž poznamenává, že nikoli každá souzená věc, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, zaslouží zobecněný judikatorní závěr závazný do budoucna. Za jistých okolností je možné dojít k řešení, které se od dříve přijatých závěrů může lišit. Své setrvalé a principiálně nikoli nepřipustné stanovisko může žalovaný uplatnit v rámci možného postupu podle soudního řádu správního u kasačního soudu, který má dle právní úpravy příslušné nástroje k řešení možného vzniklého nesouladu (viz § 17 s.ř.s.).

17. K posledně uvedené poznámce shora soud dodává, že je veden především smyslem ust. § 37 odst. 3 správního řádu, který je projevem pomocné a poučovací povinnosti správních orgánů směrem k účastníkům správního řízení. Současně má soud za to, že podávání blanketního odvolání by nemělo být zajisté pravidlem. Soud takový postup považuje spíše jako možnost zachovat trvání odvolací lhůty, která by jinak mohla pod časovým testem proběhnout nevyužitá, tedy získání dodatečného času pro formulaci odvolacích důvodů. Dále pak lze jistě považovat za logické, aby účastník, který z jakéhokoli důvodu nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu a jeho odvolání nemá být pouze účelovým protitahem, věděl, co mu na vydaném rozhodnutí skutečně vadí, příp. co v něm postrádá. Pokud účastník, popřípadě jeho advokát doslova sdělí, že odvolání doplní, jistě naznačil, že u něho jsou přítomny důvody nesouhlasu. Soud v nyní souzené věci skutečný smysl postupu žalobců postrádá a má za to, že adresování další výzvy se jeví být nad rámec pomocné a poučovací funkce. Nadto soud připomíná, že žalobci nebyli zbaveni rozhodnutí odvolací správní instance, k jejich odvolání bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáno (viz § 82 odst. 2 věta druhá a § 89 odst. 1 správního řádu), není tak zřejmé na jakých konkrétních právech byli zkráceni. Výsledkem přezkumu je napadené rozhodnutí. Soud naopak poukazuje na to, že absence výzvy k doplnění nejasného podání, tj. zde neurčitého odvolání by byla vážným pochybením v civilním soudním řízení, kde by odvolání, u něhož jsou přítomny vady a není dána výzva, bylo odmítnuto (viz § 211 ve spojení s § 43 občanského soudního řádu) bez věcného přezkumu napadeného rozhodnutí. Ve správním řízení byla situace žalobců odlišná.

18. Ze shora popsaných důvodů, především s ohledem na judikaturu NSS, krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemůže při soudním přezkumu zákonnosti obstát. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s.ř.s.). Soud pro vady řízení postupoval dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. a rozhodl bez nařízení jednání.

19. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Soud v tomto případě shledal, že jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, pro které náhradu nákladů

řízení žalobcům nelze přiznat. Byl to totiž právě zástupce žalobců - advokát, který v rámci odvolacího správního řízení patrně záměrně zvolil postup, kterým fakticky do značné míry předurčil další vývoj věci. Podal vědomě blanketní odvolání, výslovně naznačil svůj další postup, který však svévolně nenaplnil, a to ani v pozdější fázi, ač prostor k tomu měl. Jeho přístup nelze rozhodně označit jako konstruktivní a směřující k rozumnému a smysluplnému urovnání věci. Následně důsledky svého minulého přístupu využil k argumentaci v podané žalobě, a to bez toho, aby vznesl konkrétní argumentaci umožňující věcné projednání věci.

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 nejbližze 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: <http://www.nssoud.cz>.

Pardubice, 16. září 2020

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu