



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **SYNER Morava, a.s.**, se sídlem 1. máje 532/5, Kroměříž, zastoupeného JUDr. Radimem Kubicou, MBA, advokátem AK KubicaPartners s.r.o., Advokátní kancelář, se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Kounicova 67, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/206291/2015/-Ro-/30/,

t a k t o:

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/206291/2015/-Ro-/30/, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Radima Kubici, MBA, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 4. 2015, č. j. 140090046/SEDV/SDK/004. Tímto rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 42b odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), tím, že dne 2. 10. 2014 v čase zjištění 13.15 hod. v rozporu s ustanovením § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích před objekty č. 37 a č. 39 (dle situačního nákresu) na ulici Bratislavská v Brně porušil stanovené podmínky rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace, a to podmínku č. 4 rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace ze dne 14. 7. 2014, č. j. 140060659/MINM/SDK/001 a podmínku č. 6 rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace ze dne 25. 8. 2014, č. j. 140074651/CHRA/SDK/001. Za spáchání tohoto správního deliktu byla žalobci dle ustanovení § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil blanketním odvoláním, v němž zároveň uvedl, že jeho argumentace *„bude rozvedena v doplnění odvolání, které bude vyhotoveno a zasláno v přiměřené dodatečné lhůtě“*.

Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný upozornil na to, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo odůvodněno. S odkazem na ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) uvedl, že odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Žalovaný konstatoval, že v postupu správního orgánu I. stupně neshledal pochybení, jednáním žalobce byly porušeny podmínky uvedené v rozhodnutích o zvláštním užívání komunikace, což mělo dopad na plynulost provozu na pozemních komunikacích na místě samém. Uložená pokuta byla dle žalovaného vzhledem k maximální možné výši pokut, kterou zákon o pozemních komunikacích umožňuje za správní delikty daného druhu uložit, přiměřená okolnostem případu.

I. Obsah žaloby

Žalobce v úvodu podané žaloby stručně shrnul dosavadní průběh řízení a uvedl, že dle jeho názoru je řízení zatíženo vadou a je nezákonné. Konkrétně žalobce namítal, že proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal odvolání, které navrhoval v přiměřené lhůtě doplnit. Žalovaný však doplnění těchto skutečností a návrhů důkazů nevyčkal a vydal napadené rozhodnutí, kde v jeho odůvodnění na prvním místě uvedl, že odvolání nebylo ze strany žalobce doplněno. Správní orgán má dle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu povinnost účastníky řízení poučit a vyzvat k doplnění chybějících náležitostí podání. Na správním orgánu také je, aby v tomto poučení a výzvě stanovil lhůtu pro doplnění a aby

poučil účastníka řízení o následcích neuposlechnutí. Tuto povinnost má přitom správní orgán s ohledem na platnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu i v případě, že se jedná o blanketní odvolání. Žalobce poukázal na to, že v daném případě správní orgán nepostupoval v souladu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu a navzdory této vadě vydal napadené rozhodnutí, čímž poškodil žalobce na jeho právech.

Žalobce v podané žalobě dále namítal, že z jeho strany nedošlo k porušení podmínek stanovených v rozhodnutích o zvláštním užívání komunikace a setrval na svých stanoviscích, která uvedl zejména v doplnění odporu proti Příkazu o uložení pokuty ze dne 9. 2. 2015, č. j. 140090046/SEdV/SDK/001.

Z výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nejprve shrnul dosavadní průběh řízení. K námitce žalobce týkající se postupu žalovaného, který si měl vyžádat doplnění blanketního odvolání, žalovaný uvedl, že žalobce (ačkoli podal odvolání s tím, že argumentace bude následně rozvedena v doplnění podaného odvolání v přiměřené dostatečné lhůtě) nebyl schopen své odvolání doplnit ani ve lhůtě téměř dvou měsíců, které uplynuly od jeho podání do doby vydání rozhodnutí žalovaným. Žalovaný poukázal na to, že k případné povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k doplnění jeho odvolání uvádí komentáře ke správnímu řádu (např. komentář nakladatelství C. H. BECK, autoři Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo), že jakákoliv doplnění odvolání podaná po zákonné patnáctidenní lhůtě je třeba považovat nikoli za odvolání, ale za dodatečná vyjádření, která je možno činit až do vydání rozhodnutí. Vzhledem k uvedenému žalovaný nepovažoval za pochybení, že žalobce nebyl správními orgány k doplnění odvolání vyzván.

Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací žalobce vztahující se k porušení podmínek stanovených v rozhodnutích o zvláštním užívání komunikací. V této souvislosti konstatoval, že z vydaných rozhodnutí o zvláštním užívání komunikací je zcela nepochybné, že lešení není zařízení staveniště a jedná se o dvě rozdílné věci, neboť umístění staveniště a umístění lešení bylo povoleno dvěma různými povoleními. Žalovaný se vypořádal také s argumentací žalobce týkající se porušení podmínky stanovené rozhodnutím o zvláštním užívání komunikací z důvodu krajní nouze.

Závěrem proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl, přičemž se domníval, že po seznámení se s obsahem podané žaloby by nařízené ústní jednání ve věci přispělo k obhajobě postupu žalovaného i zákonnosti jím vydaného rozhodnutí.

III. Replika žalobce

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž nesouhlasil s návrhem žalovaného, aby v předmětné věci bylo nařízeno jednání. Dle názoru žalobce zde nebyl důvod věc projednávat za nařízení jednání, jelikož situace je zcela jasná. Skutečnost, že k odstranění vad podání správní orgán žalobce nevyzval, je skutečností objektivně existující a dnes již nezměnitelnou. Žalobce setrval také na všech svých dosavadních tvrzeních učiněných v žalobě a navrhl, aby žalobě bylo bez nařízení jednání zcela vyhověno.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Přestože žalovaný podle § 51 odst. 1 s. ř. s. vyslovil svůj nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání, v daném případě byly pro rozhodnutí soudu bez jednání naplněny zákonné podmínky. To s ohledem na skutečnost, že krajský soud shledal, že správní orgány se v předcházejícím správním řízení dopustily procesního pochybení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., dle kterého soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení *bez jednání* rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Toto podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem přitom souvisí s otázkou náležitostí podaného odvolání ve správním řízení a s tím spojenou otázkou povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění nedostatků tohoto podání, konkrétně k doplnění odvolacích důvodů, pro které odvolatel považuje napadené rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, za nesprávné nebo v rozporu s právními předpisy. Žalobce v této souvislosti v podané žalobě namítal vady předcházejícího správního řízení a v důsledku toho i nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu porušení § 37 odst. 3 správního řádu, které spatřoval v tom, že jej správní orgány v rozporu s tímto ustanovením nepoučily a nevyzvaly k doplnění chybějících náležitostí jím podaného odvolání co do uvedení konkrétních odvolacích důvodů.

V návaznosti na takto uplatněnou žalobní námitku ze správního spisu vyplynuly pro věc následující rozhodné skutečnosti. Žalobce se proti vydanému prvostupňovému správnímu rozhodnutí bránil tzv. blanketním odvoláním (podaným dne 11. 5. 2015), v němž toliko uvedl, že jeho argumentace bude rozvedena v doplnění odvolání, které bude vyhotoveno a zasláno v přiměřené dodatečné lhůtě. K tomuto doplnění však ze strany žalobce nedošlo a správní orgán I. stupně odvolání žalobce postoupil přípisem ze dne 25. 5. 2015 žalovanému, který je posoudil ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu a meritorně o něm rozhodl. Krajský soud dále z obsahu správního spisu ověřil, že v něm není založena žádná výzva správního orgánu I. stupně, jíž by byl žalobce vyzván k odstranění vad podaného odvolání, přičemž k vydání takové výzvy nepřistoupil po obdržení odvolání ani žalovaný jako odvolací orgán.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho odvolatel 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.

Z citovaného ustanovení je zřejmé, jaké jsou zákonem požadované náležitosti odvolání, kdy každé podání, které má být jako odvolání posouzeno musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat také náležitosti zvláštní, a to specifikaci rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, dále rozsah, v němž jej odvolatel napadá, a též konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody).

Podle § 37 odst. 3 správního řádu dále platí, že 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. Tato povinnost, obecně upravená pro jakékoli podání směřované vůči správnímu orgánu, přitom nepochybně dopadá také na odvolání (k tomu srovnej § 93 odst. 1 správního řádu, dle kterého se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části, tj. části druhé správního řádu, kdy ustanovení § 37 odst. 3 z hlediska systematiky zákona spadá do hlavy III).

Jak ovšem bylo uvedeno výše, správní orgány podle § 37 odst. 3 správního řádu nepostupovaly a na splnění této zákonné povinnosti vůči žalobci zcela rezignovaly, neboť výzvu k odstranění vad podaného blanketního odvolání v podobě chybějících odvolacích důvodů vůbec nevydaly. Tím se ovšem dopustily závažného procesního pochybení, majícího vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť tím žalobci znemožnily uplatnit konkrétní odvolací námitky.

Shodné závěry přitom ve své rozhodovací činnosti opakovaně vyslovil také Nejvyšší správní soud, a to např. ve svém rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, dostupném na www.nssoud.cz, v němž konstatoval: „*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 Hlavy 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.*“

Na této povinnosti správního orgánu přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce v odvolání výslovně uvedl, že jej v přiměřené lhůtě doplní a následně tak neučinil. Takto formulovaným odvoláním dal totiž žalobce jednoznačně najevo, že hodlá odvolání doplnit právě o konkrétní odvolací důvody. Pokud tedy žalovaný o odvolání rozhodoval, aniž by znal odvolací námitky, které žalobce hodlal v odvolacím řízení uplatnit, je nutno ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu obsaženými ve shora citovaném rozsudku konstatovat, že takový postup je „*zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou*

zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces“. K rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek mohl odvolací orgán přistoupit teprve tehdy, pokud by k odstranění vad podaného odvolání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, což ovšem nebyl uvedený případ.

Argumentoval-li pak žalovaný ve vyjádření k žalobě, že jakákoliv doplnění odvolání podaná po zákonné patnáctidenní lhůtě je třeba považovat nikoli za odvolání, ale za dodatečná vyjádření, která je sice možno činit až do vydání rozhodnutí, avšak z hlediska přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí mají význam pouze námitky uvedené v odvolání podaném v řádné odvolací lhůtě, s tímto právním názorem žalovaného se nelze ztotožnit. Krajský soud v této souvislosti upozorňuje, že správní řád neobsahuje ustanovení obdobné § 71 odst. 2, věť druhé, s. ř. s., která hovoří o tom, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Vzhledem k absenci takto koncipované právní úpravy ve správním řádu lze tedy předpokládat vyjádření jasného úmyslu zákonodárce, a sice lhůtou pro podání odvolání nelimitovat jeho případná další doplnění. Správní řád tak pro účely uplatňování odvolacích důvodů nestanoví koncentrační zásadu, která by účastníkům řízení bránila v doplňování odvolání či podávání blanketních odvolání, nebo která by označovala překročení zákonné odvolací lhůty za „neprominutelné“, jako to činí výše zmíněné ustanovení s. ř. s.

Lze proto uzavřít, že v souvislosti s podaným blanketním odvoláním žalobce, které neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody, bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobce k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nepostupoval-li v dané věci správní orgán tímto způsobem, zatížil správní řízení vadou ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., mající za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, pro kterou toto rozhodnutí nemůže obstát.

Zároveň je nutno konstatovat, že vzhledem k tomu, že krajský soud shledal v postupu správních orgánů vadu řízení, v jejímž důsledku v podaném odvolání absentují konkrétní odvolací důvody, je v tuto chvíli předčasné (a krajský soud by předjímal závěry správních orgánů) zabývat se meritorním posouzením dané věci, které je odvislé od přezkumu žalovaného vymezeného konkrétními, žalobcem uplatněnými odvolacími důvody.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 76 odst. 1 písm. c), ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgán tak v dalším řízení napraví vytýkané procesní pochybení a v návaznosti na žalobcem uplatněné odvolací důvody přezkoumá zákonnost odvoláním napadeného prvostupňového správního rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč (nikoli již za návrh na přiznání odkladného účinku, který nebyl žalobě usnesením ze dne 7. 1. 2016, č. j. 30 A 114/2015 - 40, přiznán), a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 12 342 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu JUDr. Radima Kubici, MBA, advokáta, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu ve věci samé – podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného ze dne 22. 1. 2016) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Podání žalobce ze dne 21. 12. 2015 krajský soud nepokládal za samostatný úkon ve věci samé, neboť v něm žalobce pouze zopakoval argumenty již v žalobě obsažené a v dalším se již uvedené podání týkalo upřesnění návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 142 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 15 342 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 25. února 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu