



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Barbary Pořízkové, soudce JUDr. Radana Malíka a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **J. F.**, zast. JUDr. Vladimírem Špačkem, advokátem, se sídlem Tyršova 64, Náchod, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ 65112/2013/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 5. 3. 2014, č. j. 52 A 60/2013 - 23,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 5. 3. 2014, č. j. 52 A 60/2013 – 23, a rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ 65112/2013/ODSH/8, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Vladimíra Špačka, advokáta se sídlem Tyršova 64, Náchod.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen stěžovatel) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, kterým byla jako nedůvodná zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ 65112/2013/ODSH/8, jímž byl stěžovatel podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), uznán vinným ze spáchání přestupku. Přestupku se měl dopustit tím, že dne 6. 3. 2013 v 16:41 hod. v obci Přelouč, v ulici Pražská, jako řidič nákladního automobilu zn. MAN, reg. zn. 4H4 1802, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 23 km/h, neboť mu byla jako nejnižší možná rychlost naměřena rychlost 73 km/h. Za tento přestupek byla

stěžovateli uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu dvou měsíců.

[2] Předmětem sporu byla otázka, zda žalovaný umožnil stěžovateli uplatnění procesního práva podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a uvést v něm konkrétní důvody, pro které považuje rozhodnutí správního orgánu 1. stupně za nezákonné.

[3] Podstatou podané žaloby bylo tvrzení stěžovatele, že proti rozhodnutí o přestupku podal dne 29. 8. 2013 včas odvolání, které bylo sice blanketní, avšak v tomto odvolání současně uvedl, že odvolání ve lhůtě do 15 dnů podrobně odůvodní a konkretizuje odvolací důvody. Za tím účelem požádal o poskytnutí patnáctidenní lhůty s tím, že je řidičem kamionové dopravy, často je mimo území ČR a neměl dostatečnou časovou možnost seznámit se s rozhodnutím a projednat jeho obsah se svým zástupcem. Správní orgán 1. stupně na jeho žádost nereagoval.

[4] Stěžovatel v dalším podání ze dne 13. 9. 2013, tj. ve lhůtě o kterou požádal, konkretizoval své odvolací důvody. V té době byl však spis již odeslán odvolacímu orgánu a žalovaný, přestože věděl, že odvolání obsahuje pouze obecné výtky a dále bude doplňováno, odvolání zamítl. Učinil tak 5 dní poté, kdy stěžovatel odvolání doplnil u prvostupňového orgánu. Stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaný nebral na vědomí, že hodlá odvolání doplnit, a ani jej nevyzval k odstranění vad odvolání. Protože žalovaný neznal odvolací důvody, nemohl se zabývat odvoláním, tím ani způsobem měření rychlosti nákladního automobilu stěžovatele a jím namítanými rozpory ohledně stanoviště městské policie, odkud bylo měřeno. Žalovaný se tak nezabýval námitkami ohledně vymezení úseku měření určeným policií pro účely měření rychlosti vozidel. Stěžovatel namítal, že žalovaný postupoval nepřipustným způsobem, v rozporu s § 89 odst. 2, § 37 odst. 3 a § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a stěžovatel byl tímto postupem zkrácen na svých procesních právech. K těmto námitkám stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, v nichž je řešena problematika blanketního odvolání. K provedení dokazování ve věci přestupku v rozporu se zákonem odkázal na odůvodnění svého odvolání ze dne 13. 9. 2013 s tím, aby bylo považováno za součást žaloby.

[5] Žalovaný v řízení před krajským soudem zastával názor, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně splňovalo veškeré náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a zároveň obsahovalo i odvolací námitky, byť byly vyjádřeny obecně. Proto nebylo nutné vyzývat stěžovatele k odstranění nedostatků a vad podání, a žádný právní předpis neukládal poskytnout stěžovateli další lhůtu pro doplnění odvolání, neboť odvolací lhůta 15 dnů je lhůtou dostatečnou. Žalovaný vycházel i z toho, že stěžovatel v doplnění odvolání uváděl opětovně ty výhrady, které uváděl již po celou dobu řízení a kterými se správní orgány dostatečně zabývaly. Proto skutečnost, že se žalovaný před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí neseznámil s doplněním odvolání, neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného a stěžovatel tak nebyl krácen na svých právech.

II. Posouzení věci krajským soudem

[6] Krajský soud ve svém rozsudku učinil rozsáhlé pojednání o dispoziční zásadě, kterou je vymezen rozsah přezkumné činnosti ve správním soudnictví a uvedl výjimky znamenající určitý průlom do dispoziční zásady. V dané věci neshledal, že by měl spor mezi účastníky řízení posuzovat nad rámec žalobních bodů, a proto se zaměřil na stěžejní námitku žaloby, spočívající v tvrzení o zkrácení stěžovatele na právech, k němuž došlo nevypořádáním konkrétních odvolacích námitek, jimiž stěžovatel doplnil své odvolání.

[7] Krajský soud vycházejí z § 37 odst. 2, odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu a z obsahu odvolání stěžovatele učiněného podáním ze dne 29. 8. 2013, zhodnotil, že toto odvolání, ač bylo stěžovatelem označeno jako blanketní, bylo projednatelné a správní orgán 1. stupně nemusel stěžovatele vyzývat k odstranění vad podání. Uvedl, že ve smyslu rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 298/2008 – 52, uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 3/2013 pod č. 2766 je projednatelné odvolání, obsahuje-li byť jen jeden odvolací důvod a správní orgán není povinen poskytovat odvolateli dodatečnou lhůtu k doplnění dalšího, v odvolání naznačeného odvolacího důvodu.

[8] Krajský soud dále uvedl, že konstantní soudní judikatura, která obsahuje závěr o povinnosti správního orgánu vyzvat žalobce k odstranění nedostatků odvolání (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, a dále i v žalobě uvedený rozsudek krajského soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30) se vztahuje pouze na případ, kdy odvolání je nejen označeno jako „blanketní“, ale toto odvolání skutečně takovým je. To znamená, že aby bylo odvolání „blanketní“ a vznikla povinnost odvolacího správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, pak takové odvolání musí trpět vadou spočívající v neexistenci odvolacího důvodu, která způsobí neprojednatelnost odvolání.

[9] Podle krajského soudu se o takový případ v dané věci nejednalo, protože stěžovatel v podání ze dne 29. 8. 2013 uvedl námitky proti podmínkám měření rychlosti a k provedení důkazů, přičemž podle jeho názoru z provedených důkazů nevyplývá, že se přestupku dopustil. Ve vztahu k vadnosti dokazování stěžovatel odkázal i na ustanovení právního předpisu, které v dané věci bylo dle žalobního tvrzení porušeno (§ 51 odst. 1 správního řádu). Dle krajského soudu tedy odvolání obsahovalo odvolací důvod, nešlo o blanketní odvolání a žalovaný nemusel „vyčkat“, zda stěžovatel své odvolání doplní. Uvedl, že lhůta pro doplnění odvolání může být poskytnuta odvolateli jen v případě, kdy odvolání žádný odvolací důvod neobsahuje a aplikovat v žalobě uvedenou judikaturu v dané věci nelze. Krajský soud posoudil, že stěžovatel nebyl postupem žalovaného krácen na svých právech účastníka řízení.

[10] K námitkám týkajícím se způsobu a místa měření rychlosti, a k aplikaci stanoviska Policie ČR k vymezení míst k měření, krajský soud poukázal na to, že ani v doplnění k odvolání stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, které by mohly být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, neboť rozhodnutí správního orgánu 1. stupně tvoří s rozhodnutím žalovaného jeden celek a správní orgán 1. stupně tyto námitky vypořádal. Krajský soud proto učinil úsudek, že žalovaný nebyl povinen se s námitkami uvedenými v doplnění odvolání vypořádat, protože odpověď na tyto námitky obsahuje již rozhodnutí

správního orgánu 1. stupně. V této souvislosti krajský soud dále uvedl judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve které tento soud vyslovil, že: „...sluší se uvést, že i NSS často odkazuje na závěry již v řízení učiněné, jak již krajským soudem či žalovaným, neb i v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně „opakovat“ již správně vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry, přičemž pokud u přezkumného orgánu padne shoda na učiněných závěrech, není důvodu, proč by na ně nemohlo být odkázáno“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86). Správnost tohoto názoru potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. ÚS 874/11 ze dne 12. 05. 2011, vyslovil, že není nezbytné, aby Nejvyšší správní soud znovu podrobně opakoval již jednou ve správním soudnictví v dané věci vyslovené, pokud se se závěry krajského soudu zcela ztotožnil a dal jasně najevo (byť odkazem), jaké úvahy zaujal. Tento závěr Ústavního soudu sice platí pro rozhodování Nejvyššího správního soudu, ale lze jej *mutatis mutandis* aplikovat i v případě rozhodování krajského soudu.“

[11] Krajský soud nepovažoval za přípustné, aby stěžovatel učinil součástí žaloby důvody uvedené v doplněném odvolání ve správním řízení tak, že na tyto důvody pouze odkáže. Poukázal na § 71 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[12] Z uvedených důvodů krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Stěžovatel v podané kasační stížnosti namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s.

[14] Nezákonnost rozsudku krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spočívající v nesprávném právním posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení, stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení postupu žalovaného při projednání odvolání stěžovatele. To bylo doplněno v přiměřené lhůtě, která neskončila před rozhodnutím o odvolání, a proto se jím měl žalovaný i krajský soud v přezkumném řízení zabývat.

[15] Nesouhlasí s tím, že žalovaný nebyl povinen vyčkat doplnění odvolání a mohl rozhodnout o odvolání, aniž by seznal důvody uvedené v jeho doplnění. Dle stěžovatele nemá označení odvolání jako „blanketní“ takový význam, jaký mu krajský soud přikládá. Stěžovatel své odvolání takto označil zcela vědomě, čímž avizoval, že odvolání bude ještě odůvodňovat. Poukázal na to, že výkladem žalovaného nebyla v případě solidního odvolání stěžovatele, který dal najevo, že odvolání doplní v přiměřené lhůtě, poskytnuta ochrana, ačkoliv správní řád tuto ochranu poskytuje vadnému odvolání, u něhož je možné doplnění k výzvě správního orgánu v prodloužené lhůtě. Stěžovatel krajskému soudu vytýká ryze formalistické odepření ochrany veřejných subjektivních práv z důvodu neprojednání všech odvolacích námitek, zejména těch, které jsou obsaženy v doplněném odvolání a které se týkají kvalifikace úseku měření rychlosti vozidel a místa měření pro rok 2013 dle stanovisek policie.

[16] Vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spatřuje v tom, že žalovaný pominul jeho práva a oprávněné zájmy a nepostupoval v duchu zásad správního řízení dle § 2 odst. 3,

§ 3, § 4 odst. 1 a § 4 odst. 4 správního řádu. Namítá porušení těchto ustanovení v řízení o odvolání se společnou námitkou, že práva a oprávněné zájmy stěžovatele nebyly šetřeny v důsledku skutečnosti, že se žalovaný neseznámil s doplněním odvolání a před svým rozhodnutím ani neověřil, zda stěžovatel své odvolací důvody tak, jak původně naznačil, doplnil. Tím, že se žalovaný neseznámil s odvolacími důvody, obsaženými v doplněném odvolání ze dne 13. 9. 2013, nemohl se vypořádat s nově uplatněnými námitkami. Nebyl vyřešen rozpor mezi tím, kde se nacházelo stanoviště městské policie, odkud byla rychlost měřena, zda to bylo za úsekem určeným policií pro tuto činnost nebo v tomto úseku. V této otázce si vyslechnutí strážníci odporovali.

[17] Popírá, že by v doplnění odvolání neuvedl žádné skutečnosti, které by mohly vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného a že již v řízení před správním orgánem 1. stupně uplatnil ty námitky, které následně byly obsahem doplnění odvolání, a již byly správním orgánem 1. stupně vypořádány. Stěžovatel tvrdí, že v řízení před správním orgánem nebyly tyto uplatněny a správní orgán 1. stupně se nevypořádal s tím, co je úsekem měření a zda stanovisko Krajského ředitelství Policie ČR z r. 2009 je určením místa měření, které má na mysli zákon a zda toto stanovisko platilo pro období od 1. 1. 2013 do 13. 5. 2013, před vydáním stanoviska Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 13. 5. 2013 pro rok 2013. Vytýká, že krajský soud se těmito konkrétními námitkami k prokázání přestupku nezabýval a učinil závěr, že stěžovatel v odvolání neuvedl žádné skutečnosti, které by z hlediska námitek proti způsobu měření rychlosti mohly vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl zkoumat, zda byl přestupek prokázán zákonnými prostředky a zda stěžovatel nebyl v řízení zkrácen na svých právech.

[18] V důsledku chybného přístupu krajského soudu k posouzení postupu žalovaného stěžovatel rovněž dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť řada žalobních námitek nebyla soudem vypořádána.

[19] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného.

[20] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl toliko, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] V daném případě je předmětem sporu mezi účastníky řízení výklad ustanovení správního řádu upravujících náležitosti odvolání a postup žalovaného při posouzení obsahových náležitostí odvolání, jimiž jsou odvolací důvody.

[23] Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu 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.

[24] V citovaném zákonném ustanovení správního řádu jsou náležitosti odvolání explicitně vyjádřeny. To znamená, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat dle § 82 odst. 2 správního řádu i odvolací důvody. Odvolacími důvody jsou *konkrétní skutečnosti, z nichž odvolatel dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení*. 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.

[25] V souzené věci je pro posouzení postupu žalovaného a následně i soudního přezkumu krajským soudem nejprve prioritní vymezit, jaké podání, jakého obsahu a zda se všemi zákonem požadovanými náležitostmi bylo stěžovatelem uplatněno jako odvolání proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně o přestupku.

[26] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně odvolání podáním ze dne 29. 8. 2013, v němž uvedl následující skutečnosti: „*Správní orgán při svém rozhodování neposoudil správně stav věci. Od samého počátku vycházel ze spisového materiálu Městské policie Přelouč a z podkladů, které poskytla Městská policie Přelouč a dále z listinných materiálů, které měly postup Městské policie Přelouč legalizovat. Nepopírám, že jsem dne 6. 3. 2013 v 16:41 hodin projížděl v obci Přelouč, ul. Pražskou, a že jsem byl kontrolován hlídkou Městské policie Přelouč. Nepopírám, že jsem řídil nákladní automobil zn. MAN, r. z. 4H4 1802. Nesouhlasím však s tím, za jakých podmínek mi byla měřena rychlost. Samotné měření bylo provedeno v rozporu se zákonem. Podle § 51 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb. (správního řádu): k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy... Vzhledem k tomu, že pracuji jako řidič mezinárodní kamionové dopravy, jsem často a poměrně dlouho mimo území ČR. Z tohoto důvodu jsem neměl možnost projednat se svým právním zástupcem rozhodnutí. Ucházím se o to, aby mi byla poskytnuta lhůta 15ti dnů, ve které podrobněji odůvodním toto mé odvolání, které již nyní splňuje náležitosti ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Správní orgán neprokázal důkazy získanými a provedenými v souladu s právními předpisy, že jsem se dopustil přestupku. Navrhuji, aby z tohoto důvodu bylo napadené rozhodnutí nadřízeným správním orgánem zrušeno.*“

[27] Z uvedeného podání je zřejmé, že stěžovatel konstatoval nesprávně posouzený stav věci, velmi obecně sdělil svůj nesouhlas s podmínkami měření a pouze citoval znění § 51 odst. 1 správního řádu o dokazování, aniž by aplikaci tohoto ustanovení správními orgány jakkoliv hodnotil. Z takto uplatněných námitek nelze dovodit, že obsahují podstatnou náležitost odvolání dle § 82 odst. 2 správního řádu, tj. uvedení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. První odvolací podání stěžovatele ze dne 29. 8. 2013 tedy neobsahovalo taková tvrzení, která by

bylo možné, byť jen obecně vypořádat, co je však podstatné, je to, že stěžovatel si tohoto nedostatku byl vědom, neboť takto formulovaným odvoláním dal správnímu orgánu jednoznačně najevo, že odvolání hodlá doplnit právě o konkrétní odvolací důvody.

[28] Odvolání, které byl správní orgán podle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podle jeho skutečného obsahu, tedy zahrnovalo nejen konstatování, z nichž bylo možné dovodit toliko nesouhlas s rozhodnutím o přestupku, ale současně i žádost o poskytnutí patnáctidenní lhůty k podrobnějšímu odůvodnění odvolání, přičemž tato lhůta není nepřiměřená a nadto byla odůvodněna pracovními poměry a časovými možnostmi stěžovatele i jeho právem projednat svou záležitost se zvoleným zástupcem. Za takových okolností, zcela zřejmých z podaného odvolání, z nichž není důvodu usuzovat na zájem na protahování řízení ze strany stěžovatele, bylo na správním orgánu, aby posoudil obsah podání stěžovatele v jeho celku, tj. i včetně žádosti o poskytnutí lhůty k odůvodnění odvolání a aby se touto žádostí náležitě zabýval.

[29] Správní orgán je dle § 37 odst. 3 správního řádu oprávněn poskytnout přiměřenou lhůtu k odstranění vad odvolání a při poskytnutí této lhůty nerozhoduje, zda tak učiní na vlastní výzvu při nečinnosti odvolatele či na žádost odvolatele. V dané věci bylo zjištění odvolacích důvodů ve prospěch účelu řízení – projednání odvolání, tento účel by nebyl poskytnutím pouhé patnáctidenní lhůty ohrožen. Stěžovatel správně poukazuje na to, že správní řád v § 37 odst. 3 umožňuje ve výzvě správního orgánu k odstranění nedostatků podání poskytnutí přiměřené lhůty tomu, kdo podá odvolání bez zákonem požadovaných náležitostí, aniž sám avizuje jeho doplnění, přičemž tato možnost byla stěžovateli odepřena, ačkoli si byl vědom nedostatku odvolání a hodlal jej ze své vůle sám doplnit. Je skutečně nepřijatelné učinit takový výklad práva, který by byl ku prospěchu pouze tomu, kdo podá vadné podání a iniciativu k odstranění vad podání, zpravidla s většími časovými důsledky, ponechá na správním orgánu, a nebyl by aplikován stejně vůči tomu, kdo odstranění vad přislíbí sám v přiměřené lhůtě a svoji žádost o tuto lhůtu věrohodně odůvodní.

[30] V souzené věci správní orgán neposuzoval podání stěžovatele ze dne 29. 8. 2013 podle jeho skutečného obsahu, tj. včetně žádosti o prodloužení lhůty a důvodů, pro které stěžovatel požadoval poskytnutí prodloužené lhůty, a toto podání neposuzoval ani v souladu se základními zásadami správního řízení dle § 2 odst. 2 a § 4 odst. 1 správního řádu, ostatně, jak namítá stěžovatel i v kasační stížnosti. Správní orgán nešetřil oprávněný a v dané věci odůvodněný zájem stěžovatele na doplnění odvolání a dle možnosti, která tu z hlediska časového podílu ve vztahu k délce prekluzivní lhůty dle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů, byla dána, nevyšel stěžovateli vstříc.

[31] Správní orgán 1. stupně bez dalšího a bez rozhodnutí o žádosti stěžovatele o poskytnutí lhůty přípisem ze dne 10. 9. 2013 předal spis se svým stanoviskem k odvolání žalovanému. Žalovanému byl spisový materiál doručen 11. 9. 2013. Dne 13. 9. 2013 bylo správnímu orgánu 1. stupně doručeno doplnění odvolání stěžovatele, v němž stěžovatel uvedl konkrétní námitky, pro které považuje rozhodnutí o přestupku za vydané v rozporu se zákonem. Tyto námitky spočívaly v tvrzení, že stanoviště, odkud byla měřena rychlost jeho vozidla, se nacházelo mimo úsek, v němž bylo měřeno a že v té době, již po změně právní úpravy dané § 79a zákona č. 361/2000 Sb. s účinností od 31. 7. 2011, kdy přestalo platit značení úseku přenosnými dopravními značkami, nebyla žádným platným stanoviskem

policie určena místa, v nichž byla obecní policie oprávněna měřit rychlost. Stěžovatel proto namítal, že důkazy o jeho vině byly získány v rozporu s právními předpisy. Uvedené doplnění odvolání bylo žalovanému doručeno dne 19. 9. 2013. Žalovaný o odvolání rozhodl dne 18. 9. 2013.

[32] Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel dostal svému příslibu odůvodnit své odvolání a učinil tak v jím požadované lhůtě a to dokonce 5 dní předtím, než bylo žalovaným o odvolání rozhodnuto.

[33] Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž znal konkrétní námitky, které hodlal stěžovatel v doplnění svého odvolání uplatnit. To vyplývá z rozhodnutí žalovaného, které nezmiňuje odvolací důvody uplatněné v doplnění odvolání stěžovatele ze dne 13. 9. 2013. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřipustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

[34] Krajský soud, který přezkoumával postup žalovaného, rozhodoval na základě nesprávného skutkového posouzení obsahu podání stěžovatele ze dne 29. 8. 2013 a nesprávného právního hodnocení, jak s tímto podáním měl správní orgán naložit. Sice s odkazem na judikaturu Městského soudu v Praze usoudil, že pouhé označení odvolání jako „blanketní“ neznamená, že odvolání skutečně takovým blanketním odvoláním je, nicméně tuto judikaturu použil zcela nepřipadně.

[35] Podání stěžovatele ze dne 29. 8. 2013 není označeno jako odvolání blanketní a není ani rozhodné, zda je stěžovatel sám za blanketní považuje či nikoliv, bylo jediné podstatné, co tímto podáním stěžovatel míní a co sleduje. Své podání stěžovatel považoval za odvolání a sledoval jím projednání jeho odvolacích důvodů poté, kdy je podrobněji odůvodní, přičemž požádal o poskytnutí lhůty. Ani krajský soud však takový obsah podání stěžovatele nezohlednil z hlediska zásad správního řízení a povinnosti správního orgánu dle § 37 odst. 1 správního řádu se uvedeným obsahem podání (tj. včetně žádosti o poskytnutí lhůty) náležitě zabývat. Na místo toho soustředil svou argumentaci na aplikaci § 37 odst. 3 správního řádu v tom, že správní orgán nebyl povinen „čekat“, zda stěžovatel své odvolání odůvodní a vyzývat jej k odstranění vad.

[36] V daném případě však nebyly na místě úvahy o aplikaci § 37 odst. 3 správního řádu jediné ve vztahu k výzvě správního orgánu k odstranění vad podání, neboť správní orgán nemusel ve smyslu citovaného zákonného ustanovení pomáhat stěžovateli odstranit nedostatky podání cestou výzvy, a to proto, že stěžovatel si byl sám těchto nedostatků vědom a hodlal je sám odstranit. Pro tyto účely sám zažádal o poskytnutí přiměřené lhůty pro tento úkon a v dané věci nebyla dána zákonná překážka pro vyhovění této žádosti. Ačkoliv správní orgán o této žádosti nerozhodl, stěžovatel přesto nevyčkával a sám své odvolání tak, jak příslibil, doplnil. Z uvedených důvodů nebylo zapotřebí, aby se krajský soud zabýval postupem správního orgánu z hlediska povinnosti výzvy k odstranění vad podání, krajský soud se měl důkladněji zaměřit na posouzení správnosti obsahu odvolání ze dne 29. 8. 2013 správním orgánem a v důsledku toho právně zhodnotit, zda byl správní orgán v dané věci oprávněn lhůtu prodloužit dle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu, platí-li, že podle § 93 odst. 1 správního řádu se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV a VII druhé části správního řádu. Krajský soud oproti tomu bez náležitého odůvodnění pouze

konstatoval, že odvolací orgán nebyl povinen poskytovat stěžovateli další lhůtu pro doplnění odvolání.

[37] Uvedeným postupem žalovaného došlo ke zkrácení procesních práv stěžovatele, která mu správní řád poskytuje i v případě podání, jež v úplnosti neobsahuje zákonem požadované náležitosti. Krajský soud v přezkumném řízení zkrácení práv stěžovatele ve správním řízení žalovanému nevytkl a rozhodnutí žalovaného nesprávně považoval za souladné se zákonem.

[38] Přestože žalovaný nevypořádal odvolací námitky uplatněné v doplnění odvolání, neboť k tomuto odvolání vůbec nepřihlížel, krajský soud v rámci přezkumu odvolacího rozhodnutí žalovaného zhodnotil, že v doplnění odvolání nejsou uvedeny skutečnosti, které by mohly vést ke zrušení rozhodnutí o přestupku, a to z toho důvodu, že je stěžovatel již uplatnil v řízení před správním orgánem 1. stupně a ten se s nimi ve svém rozhodnutí vypořádal. Krajský soud tak nejenže tuto úvahu učinil, aniž by jí předcházelo srovnání, jaké námitky stěžovatel uplatnil v řízení před správním orgánem 1. stupně a následně v podaném odvolání tak, aby mohl tyto námitky považovat za totožné, ale tímto závěrem rezignoval na přezkum povinnosti žalovaného zabývat se tím, zda v doplnění odvolání jsou uplatněny námitky, které mohou vést ke zrušení rozhodnutí o přestupku či nikoliv.

[39] Krajský soud tak na sebe, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 4 As 11/2006 - 86, atrahoval věcný závěr, který za daných okolností nebyl oprávněn učinit. Uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu dopadá na případy, kdy z důvodu shody mezi závěry učiněnými v obou stupních řízení lze v přezkumném řízení na závěr orgánu rozhodujícího v 1. stupni odkázat. Taková situace v řízení nenastala. Vzhledem k tomu, že konkrétní odvolací důvody obsažené v doplnění odvolání nebyly žalovaným vypořádány, posouzení odvolacích důvodů ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí správního orgánu 1. stupně tak nepříslušelo soudu, ale žalovanému. Zásadní pochybení krajského soudu v uvedeném směru a pro daný případ spočívá v konstatování, že žalovaný nebyl povinen se s námitkami stěžovatele uvedenými v doplnění odvolání vypořádat, protože odpověď na tyto námitky obsahuje již rozhodnutí správního orgánu 1. stupně. Takový rozsah přezkumu krajského soudu je nesprávný.

[40] Krajský soud v dané věci nesprávně vyložil právní úpravu týkající se náležitostí odvolání, nesprávně posoudil postup žalovaného v odvolacím řízení, nevytkl mu vady, spočívající v porušení správního řádu v ustanoveních o řízení, k čemuž došlo takovým způsobem, že to zkrátilo stěžovatele na jeho procesních právech, a dále se dopustil se vady řízení, kdy sám na místo žalovaného posuzoval, zda odvolací námitky stěžovatele byly způsobilé vést ke zrušení rozhodnutí o přestupku. Pro tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud shledal kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) a d) s. ř. s. oprávněnými.

[41] Rozhodnutí žalovaného je stiženo vadou řízení, spočívající v porušení ustanovení správního řádu o řízení, čímž došlo ke zkrácení stěžovatele na jeho procesních právech neprojednáním důvodů odvolání.

V. Závěr

[42] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu a podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému se tak věc vrací k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před krajským i Nejvyšším správním soudem.

[44] Náklady řízení o žalobě spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3000 Kč a v odměně advokáta za 2 úkony právní služby ve výši 2x 3100 Kč, a to za převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013], v náhradě hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) s připočtením daně z přidané hodnoty ve výši 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem jsou tedy dány v částce 11 228 Kč.

[45] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a v odměně advokáta za 1 úkon právní služby ve výši 3100 Kč, sestávající se z písemného podání ve věci samé – kasační stížnosti [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky ve znění od 1. 1. 2013] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) s připočtením daně z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Náklady řízení jsou tedy dány v částce 9 114 Kč.

[46] Celkové náklady řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem tedy činí 20 342 Kč.

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

V Brně dne 6. listopadu 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu