



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Veroniky Juříčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupený JUDr. Emilem Fleglem, advokátem, sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2020, č. j. 133380/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2020, č. j. 50 A 13/2020 - 16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Emila Flegela, advokáta.
- IV. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- V. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- VI. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Emila Flegela, advokáta.

Odůvodnění:

## I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Nymburk (dále též „městský úřad“) vydal dne 2. 9. 2019 pod č. j. MUNYM-070/75526/2019/Vos rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti na dálnici nejméně o 54 km/h, a uložil mu správní trest - pokutu ve výši 5 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, v němž výslovně projevil vůli se odvolat („*podávám odvolání*“), odvolání dále obsahuje text citující výrok a odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání žalobce zamítl.

[3] Krajský soud v Praze výrokem I rozsudku označeného v záhlaví zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení; výrokem II rozsudku rozhodl o nákladech řízení tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ke zrušení rozhodnutí žalovaného krajský soud přistoupil s ohledem na shledanou procesní vadu předchozího správního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V této souvislosti uvedl, že správní orgány nedostály povinnosti vyzvat žalobce k odstranění vad odvolání, které neobsahovalo žádnou odvolací námitku, včetně poskytnutí přiměřené lhůty k odstranění tohoto nedostatku. Krajský soud dospěl k závěru, že ačkoli správní orgán není vázán tím, jaké odvolací námitky účastník řízení v odvolání uvede, nemůže rezignovat na výzvu k odstranění nedostatků odvolání. Připustil, že podané odvolání mohlo (vzhledem k rozsahu textu) vzbuzovat dojem, že odvolací námitky obsahuje, avšak z jeho obsahu bylo (i bez hlubšího zkoumání) zřejmé, že se jedná o pouhou citaci odvoláním napadeného prvostupňového správního rozhodnutí. Ve vztahu k výroku o náhradě nákladů řízení krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že postup žalobce ve správním řízení vykazoval znaky obstrukčního chování, a proto z důvodu zvláštního zřetele hodného úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž požadoval zrušení rozsudku krajského soudu (a rovněž rozhodnutí žalovaného) a přiznání náhrady nákladů soudního řízení. V kasační stížnosti namítal, že odůvodnění nákladového výroku rozsudku krajského soudu není dostatečné, je vnitřně rozporné, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Poukázal na skutečnost, že nebyl soudem poučen o zvažované aplikaci moderačního práva, a tedy mu nebyl dán procesní prostor, aby se k němu mohl vyjádřit. Rozporoval rovněž závěr krajského soudu, že by jeho chování ve správním řízení vykazovalo známky obstrukčního jednání.

[5] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti žalobce nevyužil.

## III. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

pokračování

[6] Rovněž žalovaný podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud pochybil v závěru, že se jednalo o blanketní odvolání, nadto v situaci, kdy § 88 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*pozn. soudu: správně patrně § 82 odst. 2 správního řádu*) upravuje rozsah odvolání. Žalovaný měl za to, že podané odvolání obsahovalo údaj, v čem žalobce spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Bylo věcí žalobce, jakým způsobem k formulaci odvolání přistoupí. Blanketním odvoláním je dle žalovaného nutno rozumět pouze odvolání „neobsazené, neobydlené, tedy prázdné“. Odvolání obsahující (jakýkoliv) důvod je podáním srozumitelným a přezkoumatelným. Žalovaný se dále domníval, že výzva žalobci by vzhledem k jeho předchozí pasivitě v řízení byla zbytečná a že by žalobce neměl co konkrétního namítat, když byl ze spáchaného přestupku usvědčen. Žalovaný pokládal napadený rozsudek rovněž za nepřezkoumatelný, neboť se v něm krajský soud nevypořádal se skutečností, že zákonnost prvostupňového správního rozhodnutí je možno přezkoumat i bez odvolacích námitek účastníka. Žalovaný si v této souvislosti kladl otázku, jak by měl postupovat, pokud by žalobce k výzvě k doplnění zaslal žalovanému text totožný s podaným odvoláním.

[7] Žalovaný zopakoval, že správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání, pokud obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod a je z něj zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy. V souzené věci dle jeho názoru text podaného odvolání směřoval pouze k vytvoření „obstrukční pasti“, a proto žalovaný nebyl povinen žalobce formalisticky vyzývat k odstranění nedostatků.

[8] Žalovaný v kasační stížnosti rovněž vznesl požadavek na přiznání náhrady nákladů soudního řízení za řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem, a to v podobě paušální náhrady za písemné úkony ve věci samé. Tento požadavek žalovaný odůvodnil tím, že právo na náhradu nákladů řízení správnímu orgánu zákon vylučuje pouze ve věcech důchodového a nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče, a proto by mu v daném případě měla být náhrada nákladů řízení přiznána.

[9] Žalobce ve vyjádření poukázal na nesrozumitelnost podané kasační stížnosti žalovaného a odmítl rovněž požadavek žalovaného na náhradu nákladů řízení. V této souvislosti upozornil na skutečnost, že písemné úkony žalovaného v soudních řízeních tvoří běžnou součást jeho agendy, a tedy mu žádné náklady řízení nevznikají.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

##### IV.A Kasační stížnost žalobce

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností žalobce.

[11] Podle § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), platí, že *kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení takového rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále uvedeno jinak.*

[12] Z povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku (ve smyslu shora citovaného ustanovení) vyplývá, že „*ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, případně kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 - 33, bod [9]). Při posuzování přípustnosti kasační stížnosti přitom nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, zda mu rozhodnutím soudu byla způsobena určitá újma, kterou je nutné a možné odstranit zrušením nebo změnou napadeného soudního rozhodnutí.

[13] V posuzovaném případě žalobce s žalobou u krajského soudu uspěl a podanou kasační stížností se domáhá výsledku ve věci samé (zrušení žalobou napadeného rozhodnutí), kterého již dosáhl v řízení před krajským soudem. Kasační stížností žalobce napadl rozsudek v celém rozsahu, tedy oba jeho výroky. Zrušujícím výrokem I rozsudku krajský soud žalobci vyhověl, a proto kasační stížnost směřující proti tomuto výroku rozsudku je podána osobou zjevně neoprávněnou. Je tedy dán důvod pro odmítnutí kasační stížnosti dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.

[14] Výrok II napadeného rozsudku, jímž krajský soud rozhodl o nákladech řízení, je ve vztahu k výroku I rozsudku výrokem akcesorickým, který nelze napadnout samostatnou kasační stížností (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Zákonodárce sice nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, avšak umožnil jej pouze tehdy, pokud Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává rovněž výrok o věci samé. Je-li jako nepřípustná odmítnuta kasační stížnost směřující proti výroku o věci samé (jako tomu je v nyní souzené věci), pak tento osud sdílí i ta část kasační stížnosti, kterou žalobce napadl výrok o nákladech řízení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod [31]). I v případě tohoto výroku je tedy výsledkem řízení odmítnutí žalobcovy kasační stížnosti.

#### IV.B Kasační stížnost žalovaného

[15] Nejvyšší správní soud poté posoudil kasační stížnost žalovaného, která je přípustná, přičemž dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Podle § 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* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[17] Podle § 82 odst. 2 správního řádu *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*.

[18] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, 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*

pokračování

*nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“ (viz např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, nebo rozsudky ze dne 27. 8. 2020, č. j. 4 As 55/2020 - 31, bod [22], ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019 - 33, bod [16], ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018, body [11] až [15], ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 - 33, bod [16]). V posledně uvedeném rozsudku č. j. 7 As 40/2018 - 33 Nejvyšší správní soud vyslovil následující závěr (viz bod [17]): „Pokud pak správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle 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.“*

[19] Krajský soud v projednávané věci vycházel ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu a nepochybil v závěru, že odvolání neobsahovalo odvolací námitku, z níž by bylo možno dovodit, v čem žalobce spatřoval rozpor s právními předpisy či nesprávnost prvostupňového správního rozhodnutí nebo řízení, jež předcházelo jeho vydání. Mechanické převzetí textu prvostupňového správního rozhodnutí a jeho vložení do odvolání nelze považovat za odvolací námitku, přičemž skutečnost, že se jednalo toliko o přepis textu prvostupňového správního rozhodnutí, byla z odvolání zřejmá i jen při jeho zběžném pročtení. Za těchto okolností proto krajský soud správně uzavřel, že žalovaný měl žalobce vyzvat k odstranění vad podaného odvolání, a pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou, pro kterou bylo nutno jím vydané rozhodnutí zrušit.

[20] K námitce žalovaného vztahující se k aplikaci věty druhé § 82 odst. 2 správního řádu Nejvyšší správní soud uvádí, že toto ustanovení upravuje, že v případě, kdy odvolatel neuvede, v jakém rozsahu rozhodnutí správního orgánu napadá, platí, že napadá rozhodnutí jako celek, tedy všechny jeho výroky. Jedná se však o právní úpravu dopadající na případy nedostatečně vymezeného rozsahu odvolání, a tedy je zjevné, že se netýká situací, kdy v odvolání chybí rovněž jakékoli tvrzení či zdůvodnění nezákonnosti nebo nesprávnosti vydaného správního rozhodnutí nebo jemu předcházejícího správního řízení. Odvolání, v němž absentují konkrétní odvolací námitky, je nutno považovat za odvolání blanketní, jehož chybějící důvody nemůže nahradit či doplnit ani aplikace § 82 odst. 2 správního řádu.

[21] S žalovaným nelze souhlasit ani v tom, že odvolání ve skutečnosti odvolací námitku obsahovalo a že ji představovala právě obsáhlá pasáž citující obsah prvostupňového správního rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, text citovaný v odvolání nelze považovat za konkrétní uplatněné důvody nezákonnosti nebo nesprávnosti rozhodnutí, či jemu předcházejícího řízení. Ačkoli se tedy formálně nejednalo o odvolání „neobsazené“, či „prázdné“, jak namítal žalovaný, zákonnému požadavku na uvedení konkrétních důvodů odvolání nedostálo, a žalovaný tak měl v souladu se zákonem a shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu žalobce vyzvat k odstranění vad podání. Tvrzení žalovaného, že žalobce by stejně neměl co konkrétního namítat, neboť byl z přestupku nesporně usvědčen, je nutno hodnotit jako ničím nepodloženou spekulaci.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K důvodům, v nichž žalovaný nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje, Nejvyšší

správní soud uvádí, že krajský soud správně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, ze kterého vyplývá, že přestože se zákonnost prvostupňového rozhodnutí přezkoumává i bez konkrétních odvolacích námitek účastníka (k odvolacím námitkám se zkoumá pouze jeho správnost), nelze na výzvu k odstranění vad odvolání v podobě absence odvolacích důvodů rezignovat. Teprve v případě, kdy odvolatel adekvátně nereaguje na výzvu, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek i bez konkrétních odvolacích námitek.

[23] Dovolával-li se žalovaný v kasační stížnosti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008 - 52, č. 2766/2013 Sb. NSS, jedná se o odkaz nepřipadný. Označený rozsudek dopadá na situaci, kdy *„odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod a je z něj zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy“*. O takovou situaci se však v nyní souzené věci zjevně nejednalo, jak bylo vysvětleno výše.

## V. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost žalobce byla podána osobou zjevně neoprávněnou, a proto ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce je odůvodněn § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[26] Vzhledem k tomu, že došlo k odmítnutí žalobcovy kasační stížnosti, rozhodl Nejvyšší správní soud zároveň o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích) k rukám zástupce žalobce.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého 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. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Z tohoto důvodu se proto Nejvyšší správní soud již nezabýval argumentací žalovaného stran jeho požadavku na přiznání paušální náhrady hotových výdajů. Žalobci, který měl v řízení o kasační stížnosti žalovaného úspěch, Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení.

[28] Žalobce podal prostřednictvím zástupce vyjádření ke kasační stížnosti, které představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za tento úkon náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu; a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3 400 Kč. Protože je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o výši

pokračování

daně (714 Kč) na celkových 4 114 Kč. K jejímu zaplacení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 6. ledna 2022

Mgr. Veronika Juříčková  
předsedkyně senátu