



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: **OPAZ s.r.o.**, IČ 465 05 466
sídlem Lonkova 535, 530 09 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne X, č.j. X

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne X, č.j. X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce jako žadatel o vydání územního rozhodnutí podal soudu žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zčásti změněno, avšak v podstatném rozsahu

zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne X, čj. X. Předmětem rozhodování správních orgánů bylo rozhodování o žádosti žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby - novostavby věžového domu v ulici Lonkova v Pardubicích. Žádost žalobce byla zamítnuta především odkazem na záporné závazné stanovisko ze dne 1. 3. 2021 vyjadřující nesoulad záměru s územním plánem. Záměr žadatele byl totiž označen za nepřipustný.

2. V žalobě žalobce uvádí tři okruhy námitek. (i) Žalovaný nevyzval žalobce k odstranění vad odvolání proti napadenému rozhodnutí, které nemělo veškeré náležitosti a jednal tak v rozporu s ust. § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) a pominul práva na spravedlivý proces. Žalovaný totiž neznal konkrétní odvolací námitky žalobce. (ii) Obdobou námitku vztahuje též k odvolání proti závaznému stanovisku. I tato část odvolání nebyla dostatečná a měl být proto vyzván k jeho doplnění. (iii) Závazné stanovisko a opatření nadřízeného úřadu, o které je žalované rozhodnutí opřeno, je nezákonné, nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Vychází ze zjištěného stavu, o němž panují pochybnosti. Tuto námitku podrobněji v žalobě rozvedl.

3. Žalovaný doručil soudu vyjádření pojaté z pohledu územního plánování a nesouladu zamýšlené stavby s územním plánem v daném území. Z napadeného rozhodnutí se podává, že zamýšlená stavba má mít 33 nadzemních podlaží a 4 podlaží podzemní, do daného území výškovým uspořádáním nezapadá. Je třeba dodržet požadavek respektování stávajících poměrů v území, což z územního plánu jasně vyplývá. Uvedl, že bylo třeba z územně plánovací dokumentace vycházet a podotkl, že tato dokumentace musí být pojata určitou mírou obecnosti. S žalobou proto nesouhlasil.

4. V předloženém správním spise je pak obsaženo podrobnější vyjádření žalovaného k celé žalobě, jež obsahuje i pasáže týkající prvních dvou uplatněných žalobních bodů. Toto vyjádření nebylo soudu přímo doručeno, soud toto považuje za administrativní nedopatření. Z vyjádření vyplývá, že žalovaný podané odvolání považuje nikoli za blanketní, má ho za úplné, a proto žadatel nebyl vyzván k doplnění. Nadto žadatel sám v průběhu odvolacího řízení sdělil, že odvolání doplní.

5. 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.

6. Ze správního spisu krajský soud zjistil tyto pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti, přičemž má za to, že není třeba popisovat průběh řízení v celém rozsahu.

7. Rozhodnutím orgánu I. stupně ze dne X, čj. X byla zamítnuta žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí bylo podepřeno především negativním závazným stanoviskem orgánu územního plánování ze dne 1. 3. 2021 vydaným dle § 149 správního řádu.

8. Žalobce dne 3. 8. 2021 podal ve věci odvolání, ve kterém uvedl, že navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání a rozhodnutí. Uvedl, že napadá celou výrokovou část a současně i odůvodnění. Rovněž pak uvedl, že se odvolává též proti

obsahu závazného stanoviska, kterým byl záměr označen za nepřípustný. Dále již cokoli bližšího neuvedl.

9. Dne 9. 8. 2021 orgán I. stupně předal spis žalovanému se stanoviskem.

10. Ke dni 30. 8. 2021 bylo žalovaným opatřeno potvrzení závazného stanoviska orgánu územního plánování nadřízeným orgánem dle § 149 správního řádu.

11. Žadatel byl vyzván k seznámení se s podklady, následně dne 2. 9. 2021 nahlédl do spisu, pořídil kopie stanoviska telefonem a sdělil, že do lhůty pro seznámení se s podklady zašle doplňující vyjádření.

12. Téhož dne 2. 9. 2021 žadatel doručil žalovanému podání, ve kterém mimo jiné uvedl, že podal blanketní odvolání neobsahující odvolací námitky dle § 82 odst. 2 správního řádu a že očekával, že bude vyzván k doplnění odvolání. Uvedl, že chybějící náležitosti doplní do 16. 9. 2021. Poté již ničeho neučinil.

13. Následně bylo dne 8. 10. 2021 vydáno napadené rozhodnutí, ve kterém žalovaný odůvodnil svůj procesní postup (str. 4) a především poskytl podrobnou (a veskrze správnou – pozn. soudu) argumentaci pro věcné rozhodnutí ve věci, jež bylo založeno na nepřípustnosti zamýšleného záměru pro rozpor s územním plánem.

14. Podle § 82 odst. 2 věta první 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.*

15. 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.*

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

17. Správní orgán I. stupně i žalovaný totiž dle dostupné judikatury pochybili, jestliže nevyzvali žalobce k doplnění jím podaného neúplného odvolání. Tato povinnost správních orgánů (i za v této věci nastalé situaci) 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.“

18. 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.““

19. Z obsahu správního spisu, především listin doručených žalobcem (odvolání a pozdější vyjádření) se podává, že odvolání postrádá právě tu náležitost spočívající v uvedení „v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“. Právě zde soud spatřuje onen podstatný nedostatek. Nelze, jak činí žalovaný, však tvrdit, že k doplnění mělo být přistoupeno, pokud by odvolání žádný bod neobsahovalo. Z podaného odvolání skutečně plyne jen to, že žalobce brojil proti rozhodnutí a proti závaznému stanovisku. Neuvedl, však blíže (patrně záměrně), v čem spatřuje rozpor s právními předpisy, a to jak u rozhodnutí samotného, tak případně i u podkladového závazného stanoviska. Obecný a blíže nespecifikovaný nesouhlas se závazným stanoviskem, jež je svou povahou podkladovým aktem, nemůže být dle soudu považován za onu chybějící podstatnou náležitost odvolání. Na tom pak nic nemění ani skutečnost, že žalovaný následně v rozhodnutí dostačujícím způsobem patrnou podstatu nevyřčených námitek žalobce po věcné stránce vypořádal. Mohl se však toliko domnívat, v čem by námitky žalobce mohly spočívat, přičemž jeho úvahy, s ohledem na obsah žaloby, zjevně nebyly vzdálené uvažování žalobce.

20. Krajský soud rovněž musí ve světle níže uvedené judikatury NSS dát za pravdu žalobci v tom směru, že správní orgán tížila povinnost vyzvat žalobce k doplnění odvolání za situace, kdy žalobce sám před vydáním rozhodnutí avizoval, že toto odvolání má vůli blíže doplnit ve lhůtě pro seznámení se s podklady. 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 změní 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.“ Závěry citovaného rozsudku jsou podle soudu aplikovatelné i na nyní projednávaný případ.

21. Krajský soud je tak, s ohledem na shora popsané obdobné případy, vázán judikaturou NSS a nemůže ji svévolně nerespektovat. Soud k tomu uvádí, že rozumí části predestřených úvah 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 odůvodnění a 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.).

22. K poslední 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 neúplného, příp. 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 nevyužita, 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 i jeho advokát) doslova sdělí, že odvolání doplní, jistě naznačil, že u něho jsou přítomny důvody nesouhlasu. Soud v nyní souzené věci skutečný smysl postupu žalobce postrádá a nevyvrací to, že adresování další výzvy se mohlo jevit nad rámec pomocné a poučovací povinnosti. Nadto soud připomíná, že žalobce nebyl zbaven práv a nároků na přezkum rozhodnutí odvolací správní instance. K jeho odvolání bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně dostatečně přezkoumáno (viz § 82 odst. 2 věta druhá a § 89 odst. 1 správního řádu), není tak zřejmé na jakých konkrétních právech měl být zkrácen. Výsledkem přezkumu je napadené rozhodnutí. Soud dále poukazuje na to, že absence výzvy k doplnění nejasného podání, tj. zde z části neurčitého odvolání by byla vážným pochybením v civilním soudním řízení, kde by odvolání, u něhož jsou přítomny vady, a není následováno výzvou, bylo odmítnuto (viz § 211 ve spojení s § 43 občanského soudního řádu) bez věcného přezkumu napadeného rozhodnutí. Ve správním řízení byla situace žalobce odlišná.

23. 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 a 4 s.ř.s.). Soud pro vady řízení postupoval dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. a rozhodl bez nařízení jednání. Věcnými žalobními námitkami nebylo třeba se zabývat, byť soud shora velice stručně zmínil, že odůvodnění napadeného rozhodnutí při jeho zběžném posouzení za vadné nepovažuje. Žalobce je však třeba v dalším průběhu řízení vyzvat k odstranění vad podaného odvolání.

24. 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 žalobci nelze přiznat. Byl to totiž právě žalobce, který v rámci odvolacího správního řízení patrně záměrně zvolil postup, kterým fakticky do značné míry předurčil další vývoj věci. Podal vědomě neúplné odvolání, později výslovně naznačil svůj další postup (minimálně v tom, že si je vědom toho, že by měl odvolání doplňovat), 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 vyřešení věci. Následně důsledky svého minulého přístupu využil k argumentaci v podané žalobě, čím i znemožnil věcné projednání předmětu řízení.

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 nejblíže 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, 8. března 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu