



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce:

P. B.

bytem X

zastoupený advokátkou JUDr. Vladislavou Hanákovou, Ph.D.
sídlem nám. Dr. Tyrše 56, Čechtice

proti

žalovanému:

Státní pozemkový úřad

sídlem Husinecká 1024/11a, Žižkov, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. SPU 327376/2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. SPU 327376/2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 15 342 Kč k rukám advokátky JUDr. Vladislavy Hanákové, Ph.D.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, pobočky Benešov (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 11. 6. 2020, č. j. SPU 069310/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím schválil podle § 11 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“) návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Ch.
2. Žalobce v jediném žalobním bodě namítá procesní pochybení žalovaného, který rozhodl o blanketním odvolání žalobce, aniž by ho vyzval k odstranění vad podání, respektive doplnění odvolacích důvodů. Jelikož žalovaný nevyzval žalobce ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění odvolání, neseznámil se tak s odvolacími důvody žalobce, a nemohl tak řádně posoudit možnosti autoremedury ve smyslu § 87 správního řádu. Žalovaný nesprávně dovodil, že v případě absence odůvodnění je třeba postupovat podle § 82 odst. 2 věty druhé správního řádu. Žalovaný rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které žalobce hodlal v doplnění svého odvolání skutečně uplatnit. Žalobce tak má za to, že žalovaný porušil § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu, protože nepostupoval v souladu s právními předpisy a nedostatečně zjistil skutkový stav věci. Žalovaný tak zatížil napadené rozhodnutí vadou, která byla způsobilá vyvolat nezákonnost rozhodnutí o věci samé, přičemž tento názor žalobce podpořil i odkazem na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje její zamítnutí. Nemá za to, že by žalobci upřel právo na spravedlivý proces. Podle žalovaného je řízení o pozemkových úpravách specifickým řízením, které je podle § 2 zákona o pozemkových úpravách vedeno ve veřejném zájmu. Rozsudky, na které žalobce odkazuje, se netýkají řízení o pozemkových úpravách, tj. řízení vedených ve veřejném zájmu, proto k nim není možné adekvátně přihlížet. Ze spisové dokumentace je zřejmé, že správní orgán I. stupně nerozporoval lhůtu uvedenou žalobcem pro doplnění odvolání, čímž s touto lhůtou souhlasil. Vydání usnesení, kterým by byla stanovena lhůta pro učinění úkonu, je za daných okolností přehnaným formalismem, neboť žalovaný musí přezkoumávat rozhodnutí podle § 89 odst. 2 správního řádu v plném rozsahu. Zároveň je třeba zohlednit, že rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav není direktivním rozhodnutím ze strany státu, ale je podmíněno potřebným procentem souhlasů vlastníků výměry řešených pozemků podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách. Dále žalovaný odkazuje na strany 5 a 6 napadeného rozhodnutí, kde se zabýval odvoláním žalobce, a ve vztahu k provádění komplexních pozemkových úprav na judikaturu Nejvyššího správního soudu.
4. Žalobce v replice poukazuje na to, že žalovaný nemohl přezkoumat prvostupňové rozhodnutí, neboť se jasně odmítl zabývat domnělými námitkami žalobce. K posouzení neměl žalovaný k dispozici žádné konkrétní námitky žalobce. Žalovaný vykládá § 89 odst.

2 větu druhou správního řádu chybně, protože nerozlišuje mezi zákonností a správností a nerozlišuje mezi činností prováděnou ve veřejném zájmu a veřejným zájmem na přezkumu konkrétního rozhodnutí. Závěry žalovaným uváděné judikatury nelze na projednávanou věc aplikovat, neboť žalobce nenapadá meritorní obsah prvostupňového a napadeného rozhodnutí, ale procesní pochybení obou správních orgánů při projednání odvolání. V žalovaným odkazovaném rozhodnutí se řeší převaha veřejného zájmu na novém uspořádání pozemků ve vztahu k odlišnému řešení požadovanému stěžovatelem. Ovšem žalobce v projednávané věci zatím žádný takový požadavek nevzněl (z důvodu neúplného podání) a domnívá se, že obhajobou navržené pozemkové úpravy dodržením zákonem stanovených kritérií by měl žalovaný vyčkat až (pokud vůbec) žalobce tato kritéria v odvolání zpochybní. Nepostačuje, jestliže správní orgán nerozporuje lhůtu odvolatele, kterou sám odvolatel navrhne k doplnění odvolání. Je povinností správních orgánů, aby odvolatele vyzvaly k doplnění odvolání.

Splnění procesních předpokladů a rozsah soudního přezkumu

5. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž je přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Podstatný obsah správního spisu

6. Prvostupňovým rozhodnutím schválil správní orgán I. stupně podle § 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách návrh komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Ch. s tím, že zpracovaný návrh je přílohou tohoto rozhodnutí. Seznam účastníků řízení byl uveden v příloze č. 1 tohoto rozhodnutí, která byla nedílnou součástí výroku. Žalobce byl v uvedeném seznamu uveden v položce č. 10. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 29. 6. 2020.
7. Dne 15. 7. 2020 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno blanketní odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí (předané k poštovní přepravě dne 14. 7. 2020), ve kterém žalobce pouze uvedl, že odvolání doplní do 15 dnů.
8. Dne 6. 8. 2020 uveřejnil správní orgán I. stupně veřejnou vyhlášku, prostřednictvím které informoval o tom, že žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které neobsahovalo žádné odvolací důvody.
9. Ve stanovisku k podanému odvolání ze dne 7. 8. 2020 správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce odvolání nedoplnil, ačkoli uvedl, že tak do 15 dnů učiní. Podle správního orgánu I. stupně žalobce v průběhu správního řízení vyjádřil nesouhlas s projednávaným návrhem nového uspořádání jeho pozemku a podal námitku k vystavenému návrhu pozemkové úpravy. Ačkoli žalobce důvody odvolání neuvedl, byl důvodem odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí jeho nesouhlas s umístěním protierozních opatření podle schváleného plánu společných zařízení na jeho pozemku a nesplnění požadavku na přidělení takového pozemku, který nebude zatížen žádnými opatřeními a povinnostmi.
10. Dne 18. 8. 2020 doručil správní orgán I. stupně žalobci přípis, ve kterém mu sdělil, že

odvolání, které nebylo doplněno, bude postoupeno žalovanému jako odvolacímu správnímu orgánu.

11. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že žalobce podal odvolání, které hodlal do 15 dnů doplnit, avšak neučinil tak. Žalovaný proto postupoval podle § 82 odst. 2 a § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný dále uvedl, že se nemůže zabývat domnělými důvody podaného odvolání, které uvedl ve stanovisku k odvolání správní orgán I. stupně.

Posouzení žaloby soudem

12. Podle § 37 odst. 3 správního řádu, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatek odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
13. Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání 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. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.
14. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které 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. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
15. Shora citovaná ustanovení se uplatní i v řízení o pozemkových úpravách, jelikož zákon o pozemkových úpravách (srov. zejména § 11 odst. 5 a 6 tohoto zákona) v tomto směru neobsahuje žádné významné odchylky. Třebaže tedy průběh takového řízení vykazuje řadu zvláštností, co do průběhu odvolacího řízení se v plném rozsahu uplatní standardní požadavky plynoucí z ustanovení správního řádu doplněné jen o pravidlo, že s účastníky řízení odlišnými od odvolatele je komunikováno cestou veřejné vyhlášky.
16. Odvolání v režimu správního řádu je řádným opravným prostředkem, kterým se účastník řízení obrací na odvolací správní orgán s požadavkem, aby přezkoumal či přehodnotil rozhodnutí vydané prvostupňovým orgánem a procesní postup, který vedl k jeho vydání. Pro řádné odvolání stanoví správní řád náležitosti ve výše citovaném ustanovení § 82 odst. 2. Blanketní odvolání, tj. odvolání, ve kterém není uvedeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, není nepřipustné, avšak, je-li podáno, plynou z toho pro správní orgán určité povinnosti, které musí splnit, aby mohl o takovém odvolání řádně rozhodnout.
17. Soud ze správního spisu ověřil, že odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí skutečně neobsahovalo žádný odvolací důvod. Žalobce sám uvedl, že odvolání doplní do 15 dnů; to se však nestalo. Správní orgán I. stupně i žalovaný pak opakovaně poukazovali na to, že odvolání neobsahuje žádný odvolací důvod (tuto informaci uvedl správní orgán I.

stupně i ve veřejné vyhlášce), avšak ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný nevyzvali žalobce k doplnění odvolání.

18. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, k této problematice konstatoval, 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. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. [...] 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 způsobila vyvolat nezákonnost rozhodnutí. Pokud městský soud takto vydané rozhodnutí pro uvedenou vadu nezrušil, rozhodl nezákonně.“ (srovnej též rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014-43, nebo ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28).
19. V projednávané věci podal žalobce blanketní odvolání a správní orgány měly povinnost jej vyzvat k jeho doplnění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Na této povinnosti nic nemění ani skutečnost, že žalobce sám v odvolání uvedl, že ho do 15 dnů doplní. Podle rozsudku Městského soud v Praze ze dne 6. 6. 2011, č. j. 1 Ad 60/2010-37, „je odvolání jedním z procesních úkonů účastníka správního řízení, který směřuje ke správnímu orgánu a z tohoto pohledu se nepochybně jedná o podání ve smyslu § 37 správního řádu a není proto důvodu uplatnit jiná pravidla pro případy, kdy chybí podstatné předepsané náležitosti takového podání. Proto pokud odvolání žalobce neobsahovalo zákonem požadované náležitosti, bylo povinností správního orgánu žalobce poučit o chybějících náležitostech, vyzvat ho k tomu, aby tyto náležitosti doplnil a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce v odvolání přislíbil, že odvolání ve lhůtě 15 dnů sám doplní. Pokud tak neučinil a nebyl správním orgánem vyrozuměn, že odvolání je považováno za neúplné a je nutno ho doplnit, došlo k porušení zákona. Nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek meritorně rozhodl, nemůže být zhojena ani tím, že žalobce byl zastoupen zástupcem z řad advokátů.“
20. Na tom, že uvedené povinnosti správní orgány v projednávané věci nesplnily, nemění nic ani to, že správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o tom, že jeho odvolání, které nedoplnil, bude postoupeno žalovanému. Toto vyrozumění o postoupení nedoplněného odvolání nenahrazuje výzvu správního orgánu k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Není možné je považovat ani za dostatečnou pomoc vedoucí k odstranění nedostatků odvolání, neboť žalobce sice byl upozorněn, že odvolání nedoplnil a že bude postoupeno žalovanému, z této informace však nebylo zřejmé, že podané odvolání má vady, co z této skutečnosti pro další průběh odvolacího řízení vyplývá, popřípadě jak mají být vady odvolání odstraněny. Správní orgány byly povinny vyzvat žalobce k doplnění odvolání, které neobsahovalo žádný odvolací důvod. Ačkoliv nebylo povinností žalobce takové výzvě vyhovět a odvolací důvody doplnit, správní orgány se v takovém případě musely pokusit vést žalobce k odstranění nedostatků jeho odvolání. Výzvou by správní orgány poskytly žalobci příležitost seznámit žalovaného s důvody, pro

kteře považuje prvostupňové rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, za nezákonné nebo nesprávné. Až poté, co by žalovaný vyzval žalobce k odstranění vad podání, které by žalobce případně nevyhověl, by mohl žalovaný prvostupňové rozhodnutí přezkoumat toliko z hledisek stanovených § 89 odst. 2 správního řádu.

21. Ačkoliv žalovaný považuje takový náhled na povinnost vyzvat k odstranění vad odvolání v případě jeho blanketní podoby za formalistický, neboť ke zrušení rozhodnutí o odvolání vede toliko skutečnost, že odvolatel nebyl formálně vyzván k doplnění odvolání, přičemž ten v konečném důsledku ani nemá povinnost tyto odvolací důvody uvést, nelze se podle zdejšího soudu ani v projednávané věci odchýlit od výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu. Je třeba odlišovat povinnost správních orgánů pomoci odstranit odvolateli nedostatky odvolání, respektive vyzvat jej k jejich odstranění, a případnou odpovědnost odvolatele za to, z jakých hledisek bude muset odvolací orgán rozhodnutí prvostupňového orgánu výslovně posoudit. Je sice pravdou, že ve vztahu k zákonnosti platí pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 větou první správního řádu úplný revizní princip a odvolací správní orgán přezkouvává soulad rozhodnutí prvostupňového orgánu a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy bez ohledu na námitky odvolatele. Ve vztahu k věcné správnosti se však podle § 89 odst. 2 správního řádu tento princip neuplatňuje a odvolací správní orgán ji přezkouvá pouze v rozsahu námitek odvolatele. Kromě toho z § 68 odst. 3 správního řádu vyplývá požadavek, aby se odvolací správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi odvolacími námitkami, jinak je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Formulace odvolacích důvodů v odvolání proto není bez významu, neboť jimi odvolatel může předurčit hloubku přezkumu rozhodnutí prvostupňového orgánu, a tím i kvalitu odvolacího řízení.
22. Jestliže správní orgány žalobce nevyzvaly k doplnění odvolání o odvolací důvody, nelze předjímat, jaké odvolací důvody by mohl (nebo dokonce chtěl) žalobce uvést, a zda by případně nebyly důvodem ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Nelze předjímat ani to, zda by žalobce takové výzvě vyhověl. Žalovaný proto porušil podstatným způsobem ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

23. S ohledem na výše uvedené zrušil soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc mu vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby a sepis repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze tří paušálních částek jako náhrady

hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu. Zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, její odměnu je proto nutno navýšit o 2 142 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupkyně žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

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 nejbližší 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: www.nssoud.cz.

Praha 27. října 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu