



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobce: Ing. J. F.
bytem X

proti

žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2022, č. j. JMK 14954/2022, sp. zn. S-JMK 8843/2022/OD/VW,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2022, č. j. JMK 14954/2022, sp. zn. S-JMK 8843/2022/OD/VW, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **3 122 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“) brojil žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2022, č. j. JMK 14954/2022, sp. zn. S-JMK 8843/2022/OD/VW (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný o odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvostupňový orgán“), ze dne 8. 12. 2021, č. j. ODSČ-93928/21-197, sp. zn. ODSČ-93928/21-AMB/V (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“)

nebo „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“ nebo „rozhodnutí o přestupcích“), rozhodl tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí jako správné potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterých se měl dopustit tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu v následujících případech, které vzhledem ke skutkové obdobnosti uvedeny výčtem ke každému z užitých vozidel:

- I. jako provozovatel vozidla tov. zn. **BMW**, RZ: X, kdy porušení pravidel silničního provozu uvedeným vozidlem spočívající v neoprávněném zastavení, tedy porušení povinnosti dle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, mající znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, bylo zjištěno Městskou policií Brno na pozemní komunikaci Parkoviště třída Generála Píky (u budovy na adrese třída Generála Píky 9) v Brně dne 17. 2. 2021 v 16:17 hod., 2. 2. 2021 v 17:12 hod., 4. 2. 2021 ve 22:08 hod., 29. 1. 2021 v 16:43 hod., 20. 2. 2021 v 7:14 hod., 22. 2. 2021 v 11:13 hod., 26. 2. 2021 v 16:17 hod., 27. 2. 2021 v 16:59 hod., 5. 3. 2021 ve 14:45 hod. a 9. 3. 2021 v 11:18 hod., kdy řidič vozidla, který není znám, nedodržel stanovenou povinnost vyplývající z dopravní značky „Šikmé rovnoběžné čáry“ (č. V 13) tím, že na plochu vyznačenou touto dopravní značkou vjel a zastavil;
- II. jako provozovatel vozidla tov. zn. **Alfa Romeo**, RZ: X, kdy porušení pravidel silničního provozu uvedeným vozidlem spočívající v neoprávněném zastavení, tedy porušení povinnosti dle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, mající znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, bylo zjištěno Městskou policií Brno na pozemní komunikaci Parkoviště třída Generála Píky (u budovy na adrese třída Generála Píky 9) v Brně dne 17. 2. 2021 v 16:17 hod., 28. 1. 2021 v 8:26 hod., 29. 1. 2021 v 16:43 hod., 2. 2. 2021 v 17:10 hod., 4. 2. 2021 ve 22:07 hod., 20. 2. 2021 v 7:14 hod., 22. 2. 2021 v 11:11 hod., 24. 1. 2021 v 16:13 hod., 26. 1. 2021 v 16:55 hod., 26. 2. 2021 v 16:16 hod., 27. 2. 2021 v 16:59 hod., 9. 3. 2021 v 11:18 hod. a 15. 3. 2021 v 10:46 hod., kdy řidič vozidla, který není znám nedodržel stanovenou povinnost vyplývající z dopravní značky „Šikmé rovnoběžné čáry“ (č. V 13) tím, že na plochu vyznačenou touto dopravní značkou vjel a zastavil;
- III. jako provozovatel vozidla tov. zn. **BMW**, RZ: X, kdy porušení pravidel silničního provozu uvedeným vozidlem spočívající v neoprávněném vjezdu vozidla, tedy porušení povinnosti dle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, mající znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích na pozemní komunikaci ulice Biskupská 280/7, oblast 6 (Zelný trh), přední kamera LPR_06, zadní kamera SDZ_06, v Brně dne 20. 4. 2021 v 15:58 hod., kdy řidič vozidla, který není znám, porušil stanovenou povinnost vyplývající ze zákazové dopravní značky „Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ (č. B 11) s dodatkovou tabulkou „Mimo vozidla s povolením OD MMB“ tím, že do oblasti v působnosti uvedené zákazové dopravní značky bez povolení vjel.

3. Za tyto přestupky uložil prvostupňový orgán žalobci podle § 125f odst. 4 ve spojení s § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu a § 35 písm. b) a § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), pokutu ve výši 3 750 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

4. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že proti rozhodnutí o přestupcích podal žalobce odvolání, které bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 4. 1. 2022. Žalovaný zkoumal přípustnost a včasnost odvolání a dospěl k závěru, že odvolání je přípustné a bylo podáno včas. Žalobce podal dne 3. 1. 2022 odvolání v rámci hromadného podání. Prvostupňový orgán jej nevyzval k doplnění odvolání podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), neboť byl žalobce jak ze strany prvostupňového orgánu, tak žalovaného opakovaně poučen o tom, jakou formu má podání mít, aby k němu mohlo být přihlédnuto. Ze strany žalobce dochází opakovaně k obstrukčnímu jednání a další vyzývání k doplnění podání vede pouze k neopodstatněnému prodlužování řízení. Proto je v případě žalobce nutné postupovat v souladu s § 82 odst. 2 věta druhá s. ř. a na odvolání hledět tak, že se jím prvostupňové rozhodnutí napadá v plném rozsahu.
5. Žalovaný přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu včetně řízení předcházejícího jeho vydání. Rozpor s právními předpisy neshledal. Vydání prvostupňového rozhodnutí předcházely žalobci adresované výzvy k úhradě určené částky. Výzvami byl žalobce současně poučen ve smyslu § 125h odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu. Žalobce určenou částku ani v jednom případě neuhradil ani nesdělil údaje o totožnosti řidiče vozidla, případně sdělil v rámci hromadných podání údaje, které byly zcela zjevně obstrukční. Vzhledem k tomu, že se správnímu orgánu I. stupně nepodařilo zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétnímu řidiči, věc odložil a zahájil řízení o přestupku provozovatele vozidla, v jehož rámci vydal prvostupňové rozhodnutí.
6. Dle žalovaného byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o přestupcích podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. V řízení bylo bezpečně zjištěno, že žalobce je provozovatelem vozidla. Současně správní orgán I. stupně dostatečně prokázal, že žalobce porušil ustanovení zákona o silničním provozu, v důsledku čehož spáchal přestupek kladený mu za vinu. Tyto skutečnosti má žalovaný na základě podkladů obsažených ve správním spisu za prokázané.
7. Pokutu ve výši 3 750 Kč, tedy nad horní hranici zákonné sazby, považuje žalovaný vzhledem k počtu přestupků projednávaných ve společném řízení za zcela přiměřenou a odůvodněnou. Z uvedených důvodů odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí o přestupcích potvrdil.

III. Žaloba

8. V žalobě uplatnil žalobce následující žalobní body. V první řadě brojil proti tomu, že jej správní orgány nevyzvaly k doplnění odvolání. Žalobce podal proti rozhodnutí o přestupcích včasné a přípustné odvolání, které však neobsahovalo odvolací důvody (blanketní odvolání). Žalobce nebyl k doplnění odvolacích důvodů vyzván a žalovaný rovnou vydal napadené rozhodnutí. Takový postup žalobce shledává v rozporu

s judikaturou správních soudů, protože bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem.

9. Žalobce správním orgánům rovněž vytýkal, že více správních řízení vedených proti jeho osobě nespojily do společného řízení. Správní řízení vedené pod sp. zn. ODSČ-93928/21-AMB/V mělo být spojeno do společného řízení se správním řízením vedeným pod sp. zn. ODSČ-93036/21-AMB/V. V souladu se zásadou absorpce pak měla být uložena pouze jedna pokuta a jeden správní poplatek za vedení řízení.
10. Žalobce dále nesouhlasil s postupem prvostupňového orgánu při zjišťování totožnosti řidiče vozidla. V některých případech nebyli sdělení řidiči obesláni vůbec, v jiných případech pouze jednou, přičemž pouze jedno obeslání řidiče (který na první a jedinou výzvu nereaguje) nemůže být považováno za dostatečné zjišťování.
11. Správní orgán I. stupně pochybil též v tom, že neprovedl dokazování. Dokazování mimo ústní jednání sice bylo nařízeno na termín 11. 11. 2021 ve 13:00 hod., nicméně v tento termín vůbec neproběhlo, alespoň ne v přítomnosti žalobce.
12. Vedle toho žalobce brojil proti naplnění formálního znaku přestupku. Vodorovná dopravní značka č. V 13 „Šikmé rovnoběžné čáry“ označuje plochu, do které je zakázáno vjíždět pouze, pokud to není nutné k objíždění. Touto výjimkou se ale správní orgány odmítly zabývat. Kromě toho předmětný zákaz platí pouze pro vjíždění do plochy, nikoliv však pro jízdu po této ploše a vyjíždění z ní. Rozhodným okamžikem je tak právě okamžik vjíždění do plochy. Ze správního spisu vyplývá, že veškerá dokumentace proběhla až v době, kdy se vozidlo již nějakou dobu na ploše nacházelo. Nijak tedy nevypovídá o situaci v okamžiku vjíždění do plochy.
13. Provozovatel vozidla za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu odpovídá, pokud bylo porušení pravidel zjištěno za pomoci automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích anebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání. V posuzovaném případě je nezjištěnému řidiči kladeno za vinu porušení povinnosti nevjíždět do plochy vyznačené dopravní značkou č. V 13. Nejde tedy o neoprávněné zastavení nebo stání. Současně strážníky nelze považovat za automatizovaný technický prostředek používaný bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích.
14. Konečně se žalobce domáhal moderační pokuty. Ačkoliv prvostupňový orgán neshledal žádnou přitěžující okolnost, přesto uložil pokutu nad spodní hranicí zákonné sazby. Uloženou povinnost k úhradě nákladů správního řízení pak žalovaný s ohledem na procesní postup ve věci považuje za v rozporu s dobrými mravy.
15. Na základě výše uvedeného žalobce krajskému soudu navrhl, aby napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňového orgánu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně požádal uhradit náklady soudního řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Ve vyjádření ze dne 14. 12. 2022 žalovaný uvedl, že s podanou žalobou nesouhlasí a napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Žalovaný má za to, že on i prvostupňový orgán při svém rozhodování postupovali zcela v souladu s platnou právní úpravou. Žalobce nebyl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. K jednotlivým žalobním námitkám zaujal žalovaný následující stanovisko.

17. Žalobce podal dne 3. 1. 2022 odvolání v rámci hromadného podání. Správní orgán I. stupně nevyzval žalobce k doplnění odvolání podle § 37 odst. 3 s. ř., jelikož žalobce byl opakovaně jak ze strany prvostupňového orgánu, tak žalovaného poučen, jakou formu mají podání mít, aby k nim bylo přihlédnuto. Ze strany žalobce dochází opakovaně k obstrukčnímu jednání a další vyzývání k doplnění podání vede pouze k neopodstatněnému prodlužování řízení. V případě žalobce je tak namíste aplikovat postup podle § 82 odst. 2 věty druhé s. ř. Své úvahy žalovaný opřel o usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 262/2015-7.
18. K otázce nevedení společného řízení žalovaný konstatoval, že byla uplatněna zásada absorpce. Současně poukázal na zákonná ustanovení, podle nichž prvostupňový orgán při stanovení výše pokuty postupoval.
19. Pokud jde o postup prvostupňového orgánu při zjišťování totožnosti řidiče vozidla, žalovaný připomněl, že žalobce buď údaje o řidiči nesdělil vůbec nebo v rámci hromadných podání sdělil údaje, které byly zcela zjevně obstrukční. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu v otázce zneužití práva.
20. Co se namítané absence dokazování týče, prvostupňový orgán provedl dokazování mimo ústní jednání dne 17. 8. 2021. Žalobce byl dokazování přítomen. Odmítl však podepsat protokol a byl vyveden přítomnými strážníky městské policie. K tomu žalovaný doplnil, že důsledky svého problematického chování se žalobce opakovaně snaží přičítat k tíži správním orgánům.
21. K námitce nenaplnění formálních znaků přestupku pak žalovaný sdělil, že pokud není na nějaké místo zakázáno vjíždět, pak tam není dovoleno ani zastavit a stát. Žalovanému je z jeho vlastní úřední činnosti známo, že žalobce parkuje na místě označeném značkou č. V 13 velmi často a naprosto záměrně. Rovněž dodal, že jinak než vjetím na danou dopravní značku není možné vozidlo zaparkovat. I kdyby se vozidlo na plochu značky dostalo jinak (což ze správního spisu neplyne), je na žalobci, aby tyto okolnosti relevantně tvrdil a doložil. Správní orgány nejsou povinny prokazovat negativní skutečnosti ani vyvracet každou hypotetickou možnost, kterou ani účastník netvrdil.
22. Konečně žalovaný uvedl, že náklady správního řízení byly stanoveny paušální částkou v souladu § 79 odst. 5 s. ř. ve spojení s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb.

V. Replika žalobce

23. V replice ze dne 6. 2. 2023 žalobce setrval na svém původním stanovisku. Připomněl, že nebyl vyzván k doplnění odvolacích důvodů, čímž byl zásadním způsobem zkrácen na svých právech. Správní orgány jsou povinny vyzvat k doplnění odvolání vždy, nehledě na to, co si myslí o postupu účastníka řízení. Pokud k doplnění odvolání účastník řízení vyzván není, pak je řízení zatíženo nezákonností.
24. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že v jeho případě byla uplatněna zásada absorpce. Je toho názoru, že správní řízení měla být spojena do společného řízení, v němž by bylo možno udělit pokutu maximálně 3 750 Kč a nebylo by zde možno uložit povinnost k úhradě nákladů správního řízení.
25. Dále žalobce sdělil, že správní orgán I. stupně v rozporu se zákonem neobeslal jím označené řidiče. Skutečnost, že někteří z nich měli podobné jméno jako známá osobnost, nedává správnímu orgánu právo rezignovat na svou povinnost tyto řidiče obeslat.

26. Žalobce zdůraznil, že dne 17. 8. 2021 žádné dokazování neproběhlo, což prokazuje přiložená audionahrávka. Na pravdě se pak nezakládá ani tvrzení žalovaného, že byl žalobce téhož dne vyveden příslušníky městské policie.
27. Co se týče tvrzení žalovaného, že pokud je na nějaké místo zakázáno vjíždět, je tam rozhodně zakázáno i zastavit a stát, není toto podloženo žádným právním předpisem. Kromě toho protiprávní jednání spočívající v nedovoleném vjíždění nemůže být sankcionováno dle § 125f zákona o silničním provozu, který mluví výhradně o zastavení nebo stání.
28. V případě přestupkových řízení leží důkazní břemeno vždy na straně správního orgánu a nelze jej otáčet ve smyslu, že žalobce nedoložil, že na předmětné místo vozidlo nevjelo. Je naopak na správním orgánu, aby nade vší pochybnost prokázal a doložil, že vozidlo na dané místo vjelo a že se tam nedostalo nějakým jiným způsobem.
29. Žalobce uzavřel, že na podané žalobě v plném rozsahu trvá. Ohledně nákladů řízení požádal proplatit uhrazený soudní poplatek a náklady vynaložené na poštovní přepravu.

VI. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

30. Ze správního spisu krajský soud zjistil následující skutečnosti. Na základě oznámení podezření ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu Městskou policií Brno doplněných o příslušnou fotodokumentaci místa spáchání přestupkového jednání vyzval správní orgán I. stupně žalobce jako provozovatele vozidla k úhradě určené částky. Současně žalobce poučil ve smyslu § 125h odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu. V reakci na to žalobce přípis ze dne 28. 5. 2021 a 11. 6. 2021 správnímu orgánu I. stupně sdělil totožnost řidičů v okamžiku spáchání přestupků. Proto prvostupňový orgán předvolal k podání vysvětlení Mgr. S. H. a Ing. J. T.. Poněvadž žádná z uvedených osob nesdělila, že by v době spáchání přestupků vozidlo řídila, a správní orgány žádné jiné okolnosti odůvodňující zahájení řízení proti řidiči vozidla nezjistily, správní orgán I. stupně věc odložil.
31. Následně prvostupňový orgán příkazem ze dne 7. 9. 2021 zahájil s žalobcem řízení o přestupku provozovatele vozidla. Proti příkazu podal žalobce v zákonné lhůtě odpor. Přípisem ze dne 19. 10. 2021 prvostupňový orgán žalobce vyrozuměl o provedení dokazování mimo ústní jednání a vyzval jej k seznámení a vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Dle protokolu ze dne 11. 11. 2021 se žalobce k provedení dokazování, seznámení se s podklady a vyjádření se k nim dostavil. Posléze bylo vydáno rozhodnutí o přestupcích, proti němuž podal žalobce blanketní odvolání. Správní orgán I. stupně žalobce k doplnění odvolacích důvodů nevyzval. Poté vydal žalovaný napadené rozhodnutí, které je nyní předmětem soudního přezkumu.

VII. Posouzení věci krajským soudem

32. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
33. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze

skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Při zjišťování skutkového stavu soud vycházel ze správního spisu předloženého žalovaným.

34. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez nařízení ústního jednání.

35. Žaloba je **důvodná**.

36. Z podané žaloby je zjevné, že žalobce spatřuje v postupu správních orgánů vícero pochybení. Předně však namítal, že postup žalovaného (resp. prvostupňového orgánu), který jej nevyzval k doplnění odvolacích důvodů, je v rozporu se zákonem. Krajský soud se tedy v kontextu této žalobní argumentace nejprve zabýval tím, zda byly správní orgány povinny žalobce k doplnění odvolacích důvodů vyzvat či nikoliv.

37. V projednávané věci není sporu o tom, že žalobce podal dne 3. 1. 2022 v rámci hromadného podání tzv. blanketní odvolání (odvolání, v němž absentují konkrétní odvolací námitky), které opatřil vlastnoručním podpisem. Odvolání bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 4. 1. 2022. Právě tak není ve věci sporné ani to, že správní orgány žalobce k doplnění odvolání nevyzvaly (oba účastníci shodně konstatují, že k výzvě k doplnění odvolacích důvodů nedošlo, stejný závěr plyne rovněž z předloženého správního spisu, v němž není žádná výzva ohledně doplnění odvolacích důvodů založena). Naopak předmětem sporu učinili účastníci otázku, jestli je třeba postup podle § 37 odst. 3 s. ř. v případě podání blanketního odvolání uplatnit vždy. Jinými slovy jde v posuzované věci o to, zda je správní orgán v každém jednotlivém případě navzdory skutečností známým mu z vlastní úřední činnosti povinen účastníka řízení k doplnění odvolání vyzvat a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu či zda lze za určitých okolností od této procedury upustit.

38. Nejprve krajský soud přdestře rozhodnou právní úpravu. Náležitosti odvolání upravuje § 82 odst. 2 s. ř., podle něhož: „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. [...]“

39. Podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř.: „Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“ 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.“

40. Při posouzení žalobní námitky krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se otázkou aplikace postupu podle § 37 odst. 3 s. ř. v případě podání blanketního odvolání opakovaně zabýval. Proto k této problematice existuje poměrně obsáhlá judikatura. Za klíčový lze v tomto směru označit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53 (rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém tento soud konstatoval, že: „*Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (srov. č. 1580/2008 Sb. NSS). Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán*

přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak. [...] Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav 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 (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008-30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).“

41. Na tyto závěry Nejvyšší správní soud navázal v řadě svých dalších rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014-43, ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 As 292/2014-34, či ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28. V prvně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: „Nejvyšší správní soud jasně vyjádřil, 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.“
42. Tento právní názor je zachováván i v současné judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž lze odkázat zejm. na rozsudky ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018-34, ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019-33, či ze dne 27. 8. 2020, č. j. 4 As 55/2020-31.
43. Pokud správní orgán nepostupuje dle citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání podle § 37 odst. 3 s. ř., 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 (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34).
44. Současně z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že chybějící důvody odvolání nemůže nahradit či doplnit ani aplikace § 82 odst. 2 s. ř., neboť toto ustanovení řeší situaci, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 As 413/2020-33).
45. Ve svém rozsudku ze dne 10. 12. 2021, č. j. 10 As 282/2019-39, přitom Nejvyšší správní soud zdůraznil, že: „*[o]dvolání jako řádný opravný prostředek je plně v dispozici toho, kdo jej podal. Je to odvolatel, který má vymezit, s jakým okruhem otázek se má odvolací orgán vypořádat v souladu s příslušnou právní úpravou; nikdo jiný jej proto nemůže nahradit. Řada*

skutkových otázek a v návaznosti i právních otázek, které je třeba řešit, totiž může být známa po přečtení odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze odvolateli. Při podání blanketního odvolání bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek je proto v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu povinností správního orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014-43, ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014-39, či ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28. Z § 89 odst. 2 správního řádu nelze v žádném případě dovozovat, že byl žalovaný jako odvolací správní orgán povinen vyhledávat všechny obranné námitky, kterými stěžovatelka brojila proti obvinění z přestupku v řízení před magistrátem, a s těmi se detailně vypořádávat jako s odvolacími námitkami (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019-33).“

46. Ve světle shora citované judikatury, která je zcela ustálená, shledal krajský soud námitku žalobce důvodnou. Krajský soud uzavírá, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 s. ř., je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 s. ř. tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
47. Pokud žalovaný poukazoval na skutečnost, že je mu ze své vlastní úřední činnosti známo, že žalobce pravidelně podává blanketní odvolání, k jejichž doplnění je opakovaně vyzván, krajský soud konstatuje, že ani tato skutečnost nemůže na výše uvedeném závěru nic změnit. Nápravný postup podle § 37 odst. 3 s. ř. je obecně třeba aplikovat vždy, a to bez ohledu na skutkové okolnosti případu či zvolenou procesní strategii. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém recentním usnesení ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17: „§ 37 odst. 3 správního řádu nenechává správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní uvážení, zda vadu podání bez dalšího „přejde“, či aktivně vyzve podatele k odstranění vady (či mu jinak pomůže s jejím odstraněním). Správní orgán musí v tomto ohledu být aktivní, tedy musí odvolatele vyzvat k odstranění vad či mu s jejich odstraněním jinak pomoci, a to bez ohledu na to, zda se domnívá, že podatel o vadě ví, či nikoliv. K tomu Nejvyšší správní soud doplnil, že: „Své povinnosti je správní orgán zproštěn pouze, pokud vadné podání představuje abuzivní jednání; vědomost o tom, jak učinit podání bezvadné přitom je jen jedním z mnoha možných indikátorů svědčících o obstrukční praxi. [...] Pouhá opakovanost blanketního odvolání v různých řízeních ani vědomost zástupce žalobce o tom, jak učinit podání bezvadné, nepostačuje k závěru, že by skutečným účelem těchto podání byla obstrukce řízení či jiné zneužití práva.“
48. Pro úplnost pak krajský soud dodává, že závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 262/2015-7, na něž žalovaný odkazoval v napadeném rozhodnutí, jakož i ve svém vyjádření k žalobě, a stavěl na nich svou procesní obranu, nejsou v projednávané věci aplikovatelné. Tyto dopadají na zcela specifickou procesní situaci, kdy žalobce podal kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti usnesení Krajského soudu v Praze vydaném v rámci soudního řízení správního. Nejvyšší správní soud nevyzval stěžovatele k odstranění vad kasační stížnosti, protože při předběžném posouzení zjistil, že v posuzovaném případě je stěžovatel veden snahou vést „spor pro spor“. Vznesené námitky *prima facie* nemohou být důvodné – stěžovatel užívá institutu správní žaloby jako náhrady za kasační stížnost, tedy aby napadl u jednoho krajského soudu rozhodnutí

jiného krajského soudu, případně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž tyto své úkony dále řetězí. K takové situaci v posuzované věci nedošlo. Závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v odkazovaném usnesení proto nejsou příléhavé a v posuzované věci je nelze použít.

49. Zbývajících žalobními námitkami se již zdejší soud nezabýval, neboť by jejich vypořádání bylo za daných okolností nadbytečné. Tyto námitky totiž může žalobce uplatnit v rámci dalšího průběhu odvolacího řízení před žalovaným. Posouzením těchto námitek by soud předjímal posouzení žalovaného, což by bylo v rozporu s principem subsidiarity správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.).

VIII. Závěr a náklady řízení

50. Po důkladném přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, shledal krajský soud žalobní námitku týkající se absentující výzvy k doplnění odvolání důvodnou, proto mu nezbylo, než napadené rozhodnutí pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez jednání zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.
51. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem krajského soudu. Žalovaný je v pokračujícím řízení povinen podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 s. ř. vyzvat žalobce k doplnění odvolacích důvodů a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 86 odst. 2 s. ř.).
52. O nákladech řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení především za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Krajský soud se rozhodl žalobci na náhradě nákladů řízení přiznat též náklady vynaložené na poštovní přepravu, jelikož o jejich náhradu žalobce výslovně požádal a z obsahu soudního spisu (resp. tam založených poštovních obálek) lze jejich výši prokazatelně určit. Proto krajský soud přiznal žalobci náhradu za vynaložené poštovné v souhrnné výši 122 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 3 122 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 11. prosince 2023

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., v.r.
samosoudce

