



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, 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 20. 3. 2023, č. j. JMK 44079/2023, sp. zn. S-JMK 35242/2023/OD/VW,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. 3. 2023, č. j. JMK 44079/2023, sp. zn. S-JMK 35242/2023/OD/VW, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 095 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2023, č. j. JMK 44079/2023, sp. zn. S-JMK 35242/2023/OD/VW („napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto

odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Brna („prvostupňový orgán“) ze dne 18. 1. 2023, č. j. ODSČ-37860/22-264, sp. zn. ODSČ-37860/22-SAS/V („prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o přestupku“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“). Přestupků 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. Jednání neznámého řidiče mělo v blíže specifikovaných případech znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu; mělo se jednat o porušení povinnosti dle § 4 písm. c) a § 53 odst. 2 tohoto zákona. Za spáchané přestupky uložil prvostupňový orgán žalobci pokutu ve výši 3 750 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodoval o odvolání, které neobsahovalo odvolací důvody (blanketní odvolání). Žalovaný mj. konstatoval, že prvostupňový orgán nevyzval žalobce k doplnění odvolání dle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“), neboť žalobce byl opakovaně ze strany prvostupňového orgánu poučen, jakou formu mají mít podání, aby k nim bylo přihlédnuto. Ze strany žalobce dochází opakovaně k obstrukčnímu jednání, další vyzývání k doplnění podání vede k neopodstatněnému prodlužování řízení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 262/2015-7). Proto je nutné postupovat v souladu s § 82 odst. 2 věta druhá správního řádu a o odvolání žalobce rozhodnout v plném rozsahu.

II. Žaloba, vyjádření žalovaného a replika žalobce

4. Žalobce předně namítl, že nebyl vyzván k doplnění odvolacích důvodů blanketního odvolání. Žalovaný rovnou vydal napadené rozhodnutí. K takovému postupu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2019 č. j. 7 As 68/2019-33, z něhož plyne, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem.
5. Žalobce uplatnil i další žalobní námitky (mj. nezákonnost zahájení řízení s provozovatelem vozidla, pochybení při dokazování) a navrhl moderaci uložené pokuty. S ohledem na posouzení věci (viz dále) však nebylo nutné tyto námitky podrobněji rekapitulovat.
6. Žalovaný k námitce, že nevyzval žalobce k doplnění odvolání, zopakoval důvody, pro které žalobce nebyl vyzván k doplnění odvolání, jak byly uvedeny v napadeném rozhodnutí (viz shrnutí v bodě 3). S ohledem na posouzení věci (viz dále) nebylo nutné rekapitulovat vyjádření žalovaného ke zbývajícím žalobním námitkám.
7. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného ve vztahu k absenci výzvy k doplnění odvolání uvedl, že odkaz na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 262/2015-7, je v projednávané věci zcela nepřiléhavý, jak konstatoval i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 3. 8. 2023, č. j. 33 A 1/2022-57 v bodě 49. a svědčí o tom i další judikatura správních soudů. Žalobce poukázal též na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 24. 10. 2022, č. j. 33 A 13/2021-34, ze dne 5. 8. 2023, č. j. 33 A 1/2022-57 a ze dne 21. 11. 2023, č. j. 33 A 11/2022-46, v nichž mu soud přisvědčil.

III. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. G.

8. Ze správního spisu soud zjistil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 18. 1. 2023 a žalobci bylo doručeno fikcí dne 30. 1. 2023. Žalobce podal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí původně emailem dne 13. 2. 2023 a poté písemně s vlastnoručním podpisem dne 20. 2. 2023. V odvolání žalobce neuvedl žádné odvolací důvody. Prvostupňový orgán přípisem ze dne 27. 2. 2023 žalovanému předal správní spis a v přípisu k tomuto předání konstatoval, že žalobce nebyl vyzván k doplnění odvolání. Žalobce podává vždy blanketní odvolání a o náležitostech řádného odvolání proti rozhodnutí ve správním řízení byl nescetněkrát poučen.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Při splnění podmínek řízení soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v intencích § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“). Ve věci rozhodoval bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky [§ 51 odst. 1 s.ř.s., a zároveň vada řízení uvedená v § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.].
10. Žaloba je důvodná.
11. Mezi stranami není sporné, že prvostupňový orgán žalobce k doplnění blanketního odvolání nevyzval. Žalovaný v takovém postupu nespátřuje vadu. Žalobce naopak tvrdí, že se jedná o vadu, která má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a pro kterou je namíste napadené rozhodnutí zrušit. Soud dal zapravdu žalobci, a to z následujících důvodů.
12. Dle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Dle odst. 3 tohoto ustanovení *„[n]emá-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.“*
13. Dle § 82 odst. 2 správního řádu *„[o]dvolání 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. 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. Při posouzení zákonnosti postupu správního orgánu soud vyšel z ustálené judikatury, a to primárně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[n]emá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, 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.“* Dle Nejvyššího správního soudu je ze zákonných ustanovení § 37 a § 82 správního řádu jasné, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. První senát konstatoval, že správní řád přijal odlišnou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znala předchozí právní úprava. Došlo ke zvýšení odpovědnosti účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, který je především v jeho dispozici. Nejvyšší správní soud také doplnil, že nelze souhlasit s tím, že by povinnost vyzvat odvolatele k odstranění vad podání vedla v mnoha případech k zániku odpovědnosti za přestupek. Určení délky lhůty pro odstranění vad podání je v diskreci správních orgánů. Nelze očekávat, že by správní praxe vyžadovala k odstranění vad podání nepřiměřeně dlouhé lhůty, které by znamenaly významný časový podíl ve vztahu k délce

prekluzivní lhůty. Postup žalovaného, který rozhodl o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které žalobce hodlal uplatnit, označil Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku za zcela nepřipustný a v naprostém rozporu s procesními pravidly.

15. 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 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28, či ze dne 29. 4. 2015, č.j. 3 As 142/2014-34. V naposled uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud doplnil, že *„[o]dvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketní“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. [...] Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.“* Absence výzvy k doplnění blanketního odvolání přitom představuje vadu řízení, která je svou povahou způsobilá přivodit následek v podobě nezákonného rozhodnutí (obdobně viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č.j. 7 As 68/2019-33, ze dne 27. 8. 2020, č.j. 4 As 55/2020-31, či ze dne 6. 1. 2022, č.j. 6 As 431/2020-33.
16. Žalovaný bránil svůj postup v řízení odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 262/2015-7. Závěry tohoto usnesení však nelze aplikovat v nyní posuzované věci, neboť 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“. Dle odkazovaného usnesení 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 zjevně nedošlo.
17. Jak shrnul Nejvyšší správní soud ve svém nedávném 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 této 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.“
18. Žalovaný netvrdil, že by jednání žalobce bylo zneužitím práva. Pouze obecně konstatoval, že žalobce byl v minulosti opakovaně poučen o náležitostech podání, a že žalobce jedná obstrukčně. Takové zjištění však pro upuštění od výzvy k odstranění nedostatku podání samo o sobě nepostačuje (viz již shora odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č.j. 2 As 99/2010-67). Jinými slovy, pokud žalobce pravidelně podává

Shodu s prvopisem potvrzuje J. G.

blanketní odvolání, k jejichž doplnění je opakovaně vyzýván, aniž by zde bylo možné shledat i jiné okolnosti, jež by zneužití práva svědčily, takové jednání není jednáním abuzivním, jemuž by jinak nebylo na místě přiznat ochranu.

19. Soud proto dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem bylo stíženo vadou spočívající v nevyzvání žalobce k doplnění náležitostí odvolání. Jedná se o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Dalšími žalobními námitkami, ani návrhem na moderaci sankce, se již soud nezabýval, neboť by to bylo předčasné. Budou-li žalobní námitky uplatněny v doplnění odvolání, jejich vypořádání náleží v souladu se zásadou subsidiarity primárně správnímu orgánu.
20. Soud závěrem konstatuje, že obdobná právní otázka byla v nedávné minulosti zdejším soudem opakovaně řešena, a to např. v rozsudcích ze dne 3. 8. 2023, č.j. 33 A 1/2022-57, ze dne 15. 9. 2023, č.j. 34 A 52/2022-31, ze dne 21. 11. 2023, č.j. 33 A 11/2022-47, ze dne 11. 12. 2023, č.j. 33 A 21/2022-44 či ze dne 22. 1. 2024, č.j. 33 A 27/2022-34. Ve všech těchto případech bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. právě z důvodu absence výzvy k doplnění blanketního odvolání.

V. Závěr a náklady řízení

21. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou (výrok I.). Napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení je tedy 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 správního řádu).
22. O nákladech řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měl plný úspěch žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalobce soud požádal o náhradu nákladů vynaložených na poštovní přepravu, prokazatelně zjiitelnou ze soudního spisu a tam založených poštovních obálek. Soud proto přiznal žalobci náhradu za vynaložené poštovné ve výši 95 Kč. Soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. [177/1996 Sb.](#), o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, které se žalobce domáhal. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č.j. 6 As 135/2015-79, totiž na toto řízení nejsou přenositelné závěry nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 3 095 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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.

Brno 19. března 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje J. G.

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. G.