



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobce: J. H.

proti
žalované: **revizní komise Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**
sídlem Orlická 2020/4, 130 00 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí revizní komise Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 22. 11. 2023, č. j. VZP-23-06220359-D4GE,

takto:

- I. Rozhodnutí revizní komise Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 22. 11. 2023, č. j. VZP-23-06220359-D4GE, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 29. 1. 2024 domáhal přezkumu a zrušení rozhodnutí revizní komise Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen „žalovaná“) ze dne 22. 11. 2023, č. j. VZP-23-06220359-D4GE (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu zastavila řízení ve věci odvolání žalobce proti rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Regionální pobočky Praha, Odboru zdravotní péče, Oddělení kontroly a revize zdravotní péče (dále jen „VZP“) ze dne 6. 9. 2023, č. j. VZP-23-02697295-A435 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl zamítnut návrh žalobce na posouzení naplnění podmínek nároku na poskytnutí zdravotních služeb jako hrazených dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZP“), neboť se v případě žalobce nejednalo o jedinou možnost z hlediska zdravotního stavu žalobce (jednalo se o nadstandartní endodontické ošetření kořenových kanálků stálého zubu v lokalizaci 46 metodou vertikální kondenzace gutaperči pod kontrolou operačního mikroskopu), ani nebyla naplněna podmínka výjimečnosti (chronická pulpitida představuje velmi často jednu z komplikací hlubokého kazu zubu).

II. Napadené rozhodnutí

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě dne 3. 10. 2023 odvolání, ve kterém uvedl:

„I. Pojištěnec podává odvolání proti rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 6. 9. 2023, č. j. VZP-23-02697295-A435, a to v celém rozsahu jeho výrokové části.

II. Odůvodnění odvolání pojištěnec doplní samostatným podáním.“

3. V rámci shrnutí průběhu řízení žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce podal dne 3. 10. 2023 tzv. blanketní odvolání. VZP vyzvala žalobce výzvou ze dne 9. 10. 2023 k doplnění odvolání ve lhůtě 14 dnů od doručení této výzvy. Výzva VZP byla žalobci doručena dne 10. 10. 2023, odvolání však žalobce ve stanovené lhůtě nedoplnil. Blanketní odvolání bylo ze strany VZP postoupeno žalované, která žalobce dne 13. 11. 2023 opětovně vyzvala k doplnění odvolání, a to ve lhůtě do 5 dnů od doručení výzvy. Součástí výzvy žalované bylo poučení o následcích nedoplnění odvolání. Žalobce podané blanketní odvolání ani na základě výzvy žalované nedoplnil.
4. Žalovaná proto uzavřela, že byly naplněny podmínky § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu a odvolací řízení ve věci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zastavila.
5. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 29. 11. 2023.

III. Žaloba

6. Žalobce v podané žalobě uvedl, že absence konkrétních odvolacích důvodů není podstatnou vadou odvolání, která by bránila pokračování v řízení. Žalobce dále uvedl, že dle § 89 odst. 2 správního řádu je správní orgán vázán rozsahem námitek pouze pokud jde o správnost

rozhodnutí, naproti tomu zákonnost rozhodnutí musí přezkoumat z úřední povinnosti i v případě, kdy odvolatel neuvede žádné odvolací body. Z tohoto důvodu měla žalovaná prvostupňové rozhodnutí meritorně přezkoumat a rozhodnout o něm.

7. Závěrem žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření VZP

8. VZP ve vyjádření k žalobě ze dne 22. 3. 2024 předně popsala průběh správního řízení. K podstatě podané žaloby následně poukázala na § 82 odst. 2 správního řádu, z něhož vyplývá, že obligatorní náležitosti odvolání jsou kromě náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 správního řádu také označení rozhodnutí, proti kterému rozhodnutí směřuje, údaj, v jakém rozsahu je napadáno a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, tzv. odvolací důvody. VZP uvedla, že závěr, že absentující odvolací důvod je podstatnou vadou odvolání, vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53 a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008-52.
9. VZP dále konstatovala, že odvolání žalobce neobsahovalo žádný, ani obecně formulovaný odvolací důvod, žalobce byl vyzván k doplnění jak VZP, tak i žalovanou a součástí výzvy bylo i poučení o následcích nedoplnění výzvy, tj. o zastavení řízení o odvolání dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Vzhledem k tomu, že žalobce na výzvy nereagoval a neodstranil vady odvolání, rozhodla žalovaná o zastavení řízení.
10. VZP rovněž uvedla, že smyslem § 82 odst. 2 správního řádu je umožnit napravit zjevné excesy při rozhodování správních orgánů, a nikoliv automaticky suplovat v každém odvolacím řízení nečinnost zastoupených účastníků řízení.
11. VZP proto navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Vyjádření žalované

12. S ohledem na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud počínaje 23. 10. 2025 jednal v označené právní věci na místě žalovaného správního orgánu s revizní komisí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky. Podle rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 10. 2025, č. j. 8 Ads 164/2022-97 totiž platí, že „pro určení žalovaného správního orgánu je však významná i změna právní úpravy zavedená s účinností od 1. 1. 2022. Ta totiž přenesla pravomoc rozhodovat o náhradě nákladů podle koordinačních nařízení z rozhodčího orgánu na revizní komisi (§ 20 odst. 2 a § 53 odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve znění zákona č. 371/2021 Sb.). Podle § 69 s. ř. s. proto měla být po tomto datu účastníkem řízení před městským soudem revizní komise VZP, neboť na ni přešla působnost rozhodčího orgánu (viz obdobně ohledně jiných správních orgánů rozsudek ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020–42, č. 4105/2021 Sb. NSS)“.
13. Žalovaná ve stanovisku ze dne 29. 10. 2025 odkázala na vyjádření VZP k žalobě ze dne 22. 3. 2024, s jehož obsahem se plně ztotožnila.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
15. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
16. Z obsahu spisového materiálu, předloženého VZP, zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti (s ohledem na předmět soudního přezkumu v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů soud neuvádí podrobný průběh prvostupňového správního řízení, neboť nemá pro rozhodnutí soudu relevanci):
17. Žalobce podal dne 3. 1. 2023 k VZP návrh na posouzení naplnění podmínek nároku na poskytnutí zdravotních služeb jako hrazených dle § 16 ve spojení s § 19 odst. 1 písm. a) ZVZP. VZP vydala po provedeném správním řízení prvostupňové rozhodnutí, kterým návrh žalobce zamítla pro nesplnění podmínek pro mimořádnou úhradu dle § 16 ZVZP.
18. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 3. 10. 2023 odvolání, ve kterém pouze uvedl, že napadá prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu. VZP vyzvala žalobce výzvou ze dne 9. 10. 2023, č. j. VZP-23-05447864-A435 (dále jen „výzva VZP“), k doplnění odvolání ve lhůtě 14 dnů od doručení této výzvy. Výzva VZP byla žalobci doručena dne 10. 10. 2023. Vzhledem k tomu, že žalobce odvolání ve stanovené lhůtě (ani poté) nedoplnil, postoupila VZP odvolání žalované.
19. Žalovaná zaslala žalobci dne 6. 11. 2023, pod č. j. VZP-23-05946512-D4GE, vyrozumění o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí a poučila ho o možnosti se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim do 16. 11. 2023. Dne 13. 11. 2023 zaslala žalovaná žalobci výzvu č. j. VZP-23-06065334-D4GE, kterou žalobce vyzvala k odstranění vad odvolání ve lhůtě 5 dnů od doručení uvedené výzvy (dále jen „výzva žalované“). Výzva žalované obsahovala následující poučení: „[v] případě, že *nebudou vady, které brání pokračování v řízení, do uplynutí stanovené lhůty odstraněny, správní orgán řízení zastaví v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) SŘ.*“ Výzva žalované byla žalobci doručena dne 14. 11. 2023. Žalobce na výzvu žalované nereagoval. Následovalo vydání napadeného rozhodnutí, jak je uvedeno shora.
20. Soud o věci uvažil následovně.
21. Podstatou sporu mezi účastníky je v posuzované věci otázka, zda žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud o podaném blanketním odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nerozhodla a řízení o odvolání zastavila. Zatímco žalobce byl přesvědčen, že žalovaná byla povinna po podání blanketního odvolání postupovat v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu a přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí a jemu předcházejícího

řízení s právními předpisy, žalovaná považovala absenci konkrétních odvolacích důvodů za podstatnou vadu odvolání, která brání pokračování v řízení, proto odvolací řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavila.

22. Soud připomíná, že podle § 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.“
23. Podle § 89 odst. 2 správního řádu, „[o]dvolací 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 nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“
24. Dle § 93 odst. 1 správního řádu, „[j]estliže v této hlavě není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části.“
25. Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu upravuje obecné náležitosti podání. Podle § 37 odst. 3 správního řádu, „[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.“
26. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, „[ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže [...] žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, [...]“.“
27. Každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat dle § 82 odst. 2 správního řádu i odvolací důvody. Odvolacími důvody jsou konkrétní skutečnosti, z nichž odvolatel dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 As 114/2014 – 21).
28. Z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že pokud je ve správním řízení podáno odvolání bez konkrétních odvolacích důvodů (tzv. blanketní odvolání), je na správním orgánu, aby odvolatele v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k odstranění této vady, tedy k doplnění důvodů odvolání, a to i v případě, že odvolatel sám uvedl, že v určité lhůtě odvolání doplní, a následně tak neučiní (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). Na tento rozsudek pak Nejvyšší správní soud navázal mimo jiné v rozsudku

ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, ve kterém konstatoval, že „(správní řád) nerozlišuje postup správních orgánů za situace, kdy je podáno imperfektní podání účastníkem řízení samotným nebo prostřednictvím jeho právního zástupce (slovy městského soudu „osobou znalou zákona“).“ Tento právní názor je zachovávan i v současné judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž lze odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, či ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018-34. Nápravný postup podle § 37 odst. 3 správního řádu je obecně třeba aplikovat vždy, bez ohledu na skutkové okolnosti případu či zvolenou procesní strategii. 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.“

29. Z předloženého spisového materiálu soud ověřil, že v projednávané věci správní orgán žalobce k doplnění odvolání, resp. k odstranění jeho vad (dokonce opakovaně) vyzval. Pokud by tak VZP neučinila, zatížila by napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 As 292/2014 – 34, *podle něhož pokud by odvolatel nebyl vyzván k odstranění vad blanketního odvolání, je takový postup vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného*). Jelikož však žalobce na výzvu VZP ani žalované nereagoval, žalovaná vyvodila (za užití § 93 odst. 1 správního řádu) existenci důvodu pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť měla za to, že neodstranění podstatné vady podání spočívající v absenci odvolacích důvodů brání pokračování v řízení.
30. Možnost postupovat v odvolacím řízení dle hlavy VI. části druhé správního řádu (upravující průběh řízení v prvním stupni) je však dle § 93 odst. 1 správního řádu vyhrazena pouze pro situace, „jestliže v této hlavě [tj. v hlavě X. druhé části upravující odvolací řízení – pozn. soudu] není stanoveno jinak“. V § 89 odst. 2 správního řádu je však stanoveno, že *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*. Z uvedeného je zřejmé, že zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, přezkoumává odvolací orgán vždy, tj. bez ohledu na existenci odvolacích námitek.
31. Soud tedy souhlasí s žalovanou co do tvrzení, že absence konkrétního odvolacího důvodu je podstatnou vadou odvolání a že žalovaná byla povinna žalobce vyzvat k odstranění této vady podání. Nedoplnění konkrétních odvolacích důvodů však není vadou podání, která by bránila pokračování v řízení, neboť dle § 89 odst. 2 správního řádu je odvolací orgán povinen zákonnost rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje (tj. jeho soulad s právními předpisy), a zákonnost řízení, které vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo, přezkoumat i bez konkrétních odvolacích námitek.
32. Uvedené závěry potvrdil Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 - 28, když výslovně uvedl, že „[z] důvodu, že by však mohlo docházet k tomu, že by odvolatel i přes výzvu správního orgánu nikdy nedoplnil důvody, pro které dovozuje nezákonnost, resp. nesprávnost napadeného rozhodnutí, umožňuje správní řád odvolacímu orgánu, aby (po marném uplynutí stanovené lhůty k doplnění, k tomu viz výše) i přesto ve věci rozhodl. Tento postup je upraven v § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož „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.“ Právní úprava tedy ukládá odvolacímu orgánu, aby i v takovém případě přezkoumal na základě správním řádem uloženého imperativu k přezkumu zákonnosti, zda napadené rozhodnutí odpovídá zákonu.“ (podtržení doplněno soudem).

33. Stejně tak lze odkázat na odbornou literaturu (např. komentář od Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon. Praha 2006, str. 528 a 529), kde se uvádí, že „*ve srovnání s předchozí právní úpravou () dochází na první pohled k omezení plného revizního principu. Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, a to v plném rozsahu. Podle § 82 odst. 2 musí sice odvolání obsahovat (mimo jiné) údaj o tom, v čem je spatřován rozpor rozhodnutí (resp. řízení, které mu předcházelo) s právními předpisy, tímto tvrzením odvolatele obsaženým v odvolání však není správní orgán vázán a odvoláním napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, musí přezkoumat z hlediska souladu s právními předpisy v celém rozsahu. Souladem správního rozhodnutí a správního řízení s právními předpisy se přitom rozumí i soulad rozhodnutí a řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu, tzn. mimo jiné i se zásadou proporcionality (§ 2 odst. 3), zásadou zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2) či zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4), které svým obsahem a účelem výrazně extendují do oblasti, která byla před účinností nového správního řádu "vybrazena" správnímu uvážení, tedy hodnocení podmínek pro vydání rozhodnutí, resp. obsahu rozhodnutí z hlediska věcné správnosti (viz podrobněji k tomu výklad k ustanovením § 2 až 8). V důsledku toho, že se prostřednictvím (některých) základních zásad poněkud stírá rozdíl mezi zákonností (právností) a věcnou správností, proto k výraznému omezení revizního principu nedochází. K určitému omezení revizního principu (které je však třeba vidět ve světle zcela jinak pojaté zásady zákonnosti, resp. právnosti rozhodnutí-viz základní zásady činnosti správních orgánů) dochází v případě přezkoumávání odvoláním napadeného rozhodnutí z hlediska jeho věcné správnosti-správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (viz § 82 odst. 2 věta první), jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. zejm. § 2 odst. 4).“*
34. Rovněž z odborné komentářové literatury (Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, komentář k § 82 správního řádu, s. 399 a násl.) vyplývá, že „*ačkoliv komentované ustanovení se zmiňuje o tom, že odvolání má obsahovat odvolací důvody, jejich případné neuvedení podle našeho názoru nevede k závěru o nepřípustnosti odvolání. [...] V daném ohledu půjde o tzv. blanketní (tj. prázdná či neúplná) odvolání, v nichž nejsou uvedeny konkrétní odvolací námitky. Jak jsme uvedli výše, takové odvolání je možné podat a nelze jej považovat za nepřípustné. Pokud je ale odvolatelem podáno odvolání, v němž nejsou uvedeny konkrétní odvolací důvody či námitky, uplatňuje se pravidlo vyjádřené v § 89 odst. 2. Podle něj odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy; jeho správnost pak tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Shodně to vyjádřilo i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (1472/2008 Sb. NSS). Podle něj SpŘ v odvolacím řízení „kombinuje zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 se zásadou omezeného odvolacího přezkumu zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení přezkoumá odvolací orgán soulad s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.“*

35. Žalovaná ve vyjádření k žalobě argumentovala shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, ze kterého však toliko plyne, že neuvedení odvolacích důvodů je podstatnou vadou odvolání, která má za následek povinnost správního orgánu postupovat cestou výzvy podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu, nikoliv, že se jedná o podstatou vadu odvolání, která by – nebude-li odstraněna – bránila pokračování v řízení, a tedy byla důvodem k jeho zastavení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V žalovanou odkazovaném rozsudku ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008-52, publikovaném ve sbírce NSS pod č. 2766/2013, pak městský soud uzavřel, že blanketní odvolání – tj. odvolání, které neobsahuje žádné odvolací důvody, neumožňuje odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí věcně přezkoumal. Tento závěr odpovídá dikci § 89 odst. 2 správního řádu, podle kterého odvolací správní orgán přezkouvává (věcnou) správnost odvoláním napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. To však nic nemění na tom, že soulad odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy je odvolací orgán povinen přezkoumat vždy. Rovněž tvrzení žalované, že smyslem § 82 odst. 2 správního řádu je umožnit napravit zjevné excesy při rozhodování správních orgánů, a nikoliv automaticky suplovat v každém odvolacím řízení nečinnost zastoupených účastníků řízení, nemá oporu v právních předpisech ani ve shora citované judikatuře.

VII. Závěr a náklady řízení

36. Soud na základě všech shora uvedených skutečností uzavírá, že blanketní odvolání podané žalobcem nesplňovalo požadavky § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu, což však nebránilo jeho projednání odvolacím správním orgánem. Podle § 89 odst. 2 správního řádu byla žalovaná povinna přezkoumat soulad odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Jelikož tak neučinila a na místo toho řízení o odvolání s poukazem na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavila, došlo postupem žalované ke zkrácení procesních práv žalobce, která mu správní řád poskytuje i v případě podání, jež v úplnosti neobsahuje zákonem požadované náležitosti. Tím došlo k porušení pravidel správního řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
37. Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení, v němž bude podle § 78 odst. 5 vázána právním názorem, který vyslovil soud v tomto zrušujícím rozsudku.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3 000 Kč a z náhrady nákladů za zastoupení žalobce advokátem. Do 20. 1. 2025 byl žalobce v řízení zastoupen advokátem Mgr. Janem Švarcem (viz usnesení České advokátní komory ze dne 20. 1. 2025, č. j. 02.05-000039/25-003, kterým se nástupcem Mgr. Jana Švarce, dříve advokáta, určuje J. H.), který v řízení učinil dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž za každý z nich mu náleží náhrada ve výši 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024]. Dále zástupci žalobce přísluší náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Zástupce žalobce byl plátcem DPH, proto mu náleží dle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada této daně, kterou soud zaokrouhlil na celé koruny nahoru dle § 146 odst. 1 daňového řádu. Celkem tedy žalobci náleží na náhradě nákladů řízení

částka 11 228 Kč $[(2 \times 3100 + 2 \times 300) \times 1,21]$, kterou je žalovaná povinna zaplatit k jeho rukám do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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: www.nssoud.cz.

Praha 16. prosince 2025

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu