



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Václava Štencla v právní věci žalobce: V. N., zastoupeného Mgr. Evou Láskovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Gajdošova 4392/7, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2025, č. j. KUKHK-27762/UP/2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2025, č. j. 31 A 19/2025-121,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města Hradec Králové rozhodnutím ze dne 12. 8. 2024, č. j. MMHK/464432/2024 ST1/ZB, uložil žalobci podle § 79 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinnost nahradit náklady za pořízení 13 ks fotokopii podaného odvolání a náklady na doručení tohoto rozhodnutí částkou ve výši 414,50 Kč. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2025,

č. j. KUKHK-27762/UP/2024, prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že žalobci byla uložena povinnost nahradit náklady v celkové výši 258,50 Kč, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Krajský soud žalobu zamítl. Dle krajského soudu obecně platí, že správní orgán má povinnost vyzvat podatele k odstranění vad podání nebo mu s odstraněním vad musí pomoci. Žalobcem uváděná judikatura však vznikla na případech, kdy správní orgány odstraňovaly vady tzv. blanketních odvolání, tedy odvolání postrádajících odůvodnění či jiné obsahové náležitosti. V projednávané věci žalobce nepředložil potřebný počet stejnopisů odvolání, jedná se tak o formální, a nikoliv obsahovou vadu. Absence kopií neohrozila uplatnění práv žalobce, neboť žalovaný měl k dispozici kompletní podání žalobce. Nutnost učinit výzvu k odstranění vad podle § 37 odst. 3 správního řádu dopadá výhradně na obsahové vady podání. Pokud odvolání neobsahuje potřebný počet stejnopisů, správní orgán vyhotoví potřebný počet stejnopisů odvolání na náklady účastníka podle § 82 odst. 2 správního řádu, aniž by byl povinen jej předtím vyzvat. Námitku absence řádného identifikátoru neměl krajský soud za důvodnou. I kdyby skutečně došlo k administrativnímu pochybení, neprojevovalo by se ve sféře práv žalobce. Také námitka, že Mgr. A. odůvodnila pořízení úředního záznamu odkazem na konferenci týkající se agresivity klientů ve veřejné správě, se mýlí s předmětem soudního přezkumu a nemůže mít na zákonnost rozhodnutí žádný vliv. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce podjatosti Mgr. A., neboť rozhodnutí bylo vydáno a podepsáno Ing. Svobodovou. Žalovaný navíc rozhodl o námitce podjatosti Mgr. A. tak, že není vyloučena z projednání a rozhodování v odvolacím řízení pod sp. zn. KUKHK-27764/UP/2024 (AK). Navíc nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost úřední osoby. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou zpochybňující pravost a správnost vyhotovení rozhodnutí žalovaného, které dle žalobce bylo podepsáno Ing. Svobodovou, ačkoli je ve skutečnosti vyhotovila Mgr. A.. Žalobcem namítaná manipulace se spisem nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti shora označenému rozsudku krajského soudu žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost. Namítá, že § 37 odst. 3 správního řádu stanoví obecnou povinnost pomoci účastníkovi odstranit nedostatky podání nebo jej vyzvat k jejich odstranění. Tato povinnost má přednost před sankčním uložením nákladů. Správní řád nerozlišuje mezi formální a obsahovou vadou, ale jednoznačně vymezuje, jaké jsou náležitosti podání. Pokud by správní orgán kontaktoval stěžovatele e-mailem, nedošlo by ke vzniku dalších nákladů, opačný postup správního orgánu tak byl v rozporu se zásadou dobré správy a zásadou minimalizace zbytečných nákladů. Poučení uvedené v rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 8. 7. 2024, č. j. MMHK/232925/2024 ST1/ZB, proti kterému podával stěžovatel odvolání, nebylo konkrétní a neuvádělo počet potřebných stejnopisů a způsob zápočtu účastníků s datovou schránkou (jak uvádí např. jednací řád katastrálního úřadu). Jelikož zákon v projednávaném případě explicitně neustanovuje procesní postup, je nezbytné subsidiárně a analogicky aplikovat § 2 odst. 7 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních

pokračování

poplatcích. Prvostupňový správní orgán si na podatelně listinná podání dle svého vnitřního předpisu skenuje do elektronické podoby. Ostatním účastníkům podání odesílá elektronicky. Správní orgány kopie odvolání často vyhotovují bezplatně nebo vyzvou odvolatele k doplnění odvolání. Stěžovatel odkazuje na rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, rozsudek Nejvyššího správního soudu a veřejnou vyhlášku jihomoravského krajského úřadu, ze kterých vyplývá, že správní orgány v daných řízeních odvolatele vyzvaly k doložení potřebného počtu stejnopisů odvolání. Stěžovatel tak měl legitimní očekávání, že bude k doplnění stejnopisů odvolání vyzván.

[4] Dále stěžovatel namítá, že stavební úřad za 21 let nevydal vnitřní předpis nákladů na pořízení stejnopisů odvolání, což svědčí o tom, že běžně nestanovuje povinnost uhradit náklady na pořízení stejnopisů odvolání. V roce 2013 v řízení u stavebníka správní orgán tento postup neaplikoval. Krajský soud zcela ignoroval projev zjevně nepřátelského vztahu a podjatosti a související procesní vady, čímž zapříčinil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud JID (tzv. jednotný identifikátor dokumentu – pozn. NSS, viz dále) mylně označuje za pouze administrativní věc. Naopak jde o zásadní prostředek zajišťující důvěryhodnost veřejné správy. JID rozhodnutí o odvolání a JID úředního záznamu (JID 116683/2024/KHK) potvrzují manipulaci se spisem. Není pravdou, že Ing. Svobodová je vedoucí odboru. Stěžovatel zpochybnil, že Ing. Svobodová, která rozhodnutí o odvolání podepsala, byla jeho skutečným autorem. Faktické vypracování rozhodnutí je přičitatelné Mgr. A., jejíž nestrannost byla zpochybněna. Krajský soud tuto námitku odmítl s tím, že je rozhodnutí přičitatelné správnímu orgánu, přijal tak formální hledisko a ignoroval argumentaci o transparentnosti a nestrannosti rozhodovacího procesu. Stěžovatel v žalobě jasně popsal následky špatné manipulace se spisem. Krajský soud tuto skutečnost pominul, čímž opět zapříčinil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se s námitkou, že Mgr. A. vyhotovila úřední záznam s nepravdivým a dehonestujícím obsahem, vypořádal formalisticky, když pouze konstatoval, že tato skutečnost neovlivnila výši nákladů.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění rozhodnutí o odvolání a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou.

[7] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jako „s. ř. s.“)).

III.A) Absence výzvy k doplnění požadovaného počtu stejnopisů odvolání

[8] Stěžovatel zejména namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda měl prvostupňový správní orgán povinnost stěžovatele vyzvat k doplnění požadovaného počtu stejnopisů odvolání. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil.

[9] Podle § 37 odst. 3 správního řádu, *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*

[10] Podle § 82 odst. 2 správního řádu *odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. 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.*

[11] Podle § 79 odst. 6 správního řádu *povinnost nahradit náklady řízení, které by jinak správnímu orgánu nebyly vznikly, může správní orgán uložit tomu, kdo jejich vznik způsobil porušením své povinnosti.*

[12] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že prvostupňový správní orgán neměl povinnost stěžovatele vyzvat k doplnění chybějících stejnopisů odvolání.

[13] Obecně platí, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). Zákon však v situaci, kdy odvolatel nepodá odvolání s potřebným počtem stejnopisů, předepisuje jiný postup správního orgánu. Dle poslední věty § 82 odst. 2 správního řádu správní orgán odvolatele nevyzývá k dodání chybějících stejnopisů odvolání, ale sám požadovaný počet stejnopisů vyhotoví na náklady odvolatele. Jedná se o zvláštní úpravu odstraňování vady odvolání, proto se uplatní před obecným postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Důvodem pro odlišný postup je zejména fakt, že správnímu orgánu nic nebrání ve vyhotovení chybějících stejnopisů i bez součinnosti odvolatele, což má pozitivní vliv na rychlost a jednoduchost odvolacího řízení. Zákon postup správního orgánu v případě absence požadovaného počtu stejnopisů stanovuje zcela jasně, nepřípadá proto v úvahu analogická aplikace jiných předpisů (natož § 2 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, jak namítá stěžovatel).

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že je postupem správního orgánu trestán za nedoložení požadovaných stejnopisů odvolání. Postup podle § 82 odst. 2 správního řádu nemá sankční charakter, stěžovatel nebyl trestán za nedoložení dostatečného počtu stejnopisů odvolání. Správní orgán pouze na náklady stěžovatele odstranil nedostatky jeho podání. Nejedná se přitom o náklady, které by v řízení jinak nevznikly. Stěžovatel by totiž dané náklady musel stejně vynaložit na pořízení potřebného počtu stejnopisů odvolání a jejich doručení správnímu orgánu. Není tak pravdou, že by ke vzniku nákladů nedošlo,

pokračování

pokud by správní orgán kontaktoval stěžovatele pomocí e-mailu. Správní orgán proto svým postupem neporušil zásadu dobré správy a zásadu hospodárnosti řízení, jak namítal stěžovatel.

[15] Stěžovatel má pravdu v tom, že správní řád nerozlišuje mezi obsahovými a formálními vadami podání. Judikatura a odborná literatura však tyto kategorie běžně používá, krajskému soudu proto nelze vytýkat, že je při odůvodnění napadeného rozsudku využil. I přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné částečně korigovat argumentaci krajského soudu. Ten v napadeném rozsudku uvedl, že povinnost učinit výzvu k odstranění vad dle § 37 odst. 3 správního řádu dopadá výlučně na obsahové vady podání, nikoliv na ty formální, jako je například podání odvolání bez potřebného počtu stejnopisů. Absence povinnosti učinit výzvu však vyplývá ze zvláštní úpravy uvedené v § 82 odst. 2 správního řádu, a nikoliv z důvodu formální povahy vady. I přes tuto částečnou korekci však ob stojí závěr krajského soudu, že správní orgán v projednávané věci neměl povinnost stěžovatele vyzvat k doplnění stejnopisů odvolání.

[16] Není pravdou, že by rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 8. 7. 2024, č. j. MMHK/232925/2024 ST1/ZB (vydané ve společném územním a stavebním řízení), vůči němuž stěžovatel podal odvolání, obsahovalo nedostatečně konkrétní poučení. Správní orgán v poučení účastníků uvedl, že se odvolání podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Požadavek, aby správní orgán vždy spočítal a uvedl, s kolika stejnopisy má účastník odvolání podat, přesahuje rozsah poučovací povinnosti (§ 68 odst. 5 správního řádu). V tzv. rozdělovníku rozhodnutí jsou navíc uvedeni jednotliví účastníci řízení společně se způsobem, jakým jim správní orgán rozhodnutí doručoval. Stěžovatel tak mohl zjistit, kolika účastníkům správní orgán doručuje poštu fyzicky, a tedy seznat, s kolika stejnopisy má odvolání podat. Námitka, že je poučení v tomto směru nedostatečné, je proto nedůvodná.

[17] Současně je v poučení rozhodnutí vydaného ve společném územním a stavebním řízení explicitně uvedeno, že nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka. Skutečnost, že v jiných případech jiné správní orgány postupovaly rozdílně, nemohla stěžovateli založit legitimní očekávání, že správní orgán bude postupovat v rozporu se svým výslovným poučením. To platí i pro námitku stěžovatele, že v roce 2013 správní orgán úhradu nákladů za pořízení stejnopisů nevyžadoval.

[18] Nedůvodná je také argumentace stěžovatele, že správní orgán dle svého vnitřního předpisu odvolání skenuje na podatelně a ostatním účastníkům je posílá již elektronicky. Dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a tzv. rozdělovníku rozhodnutí vydaného ve společném územním a stavebním řízení správní orgán 13 účastníkům stavebního řízení doručoval písemnosti fyzicky na jejich adresu. Správní orgán tak potřeboval 13 stejnopisů odvolání, aby jej mohl těmto účastníkům doručit. V případě účastníků řízení, kterým správní orgán doručoval písemnosti elektronicky do datové schránky, správní orgán stejnopisy na náklady účastníka řízení nevyhotovoval.

[19] Lze tak uzavřít, že prvostupňový správní orgán neměl povinnost vyzvat odvolatele k doplnění chybějících stejnopisů odvolání.

III.B) Procesní vady, podjatost a manipulace se spisem

[20] Stěžovatel namítá, že se krajský soud nedostatečně zabýval nepřátelskými projevy Mgr. A., její podjatostí a námitkou nesprávné manipulace se správním spisem, čímž způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[21] Dle Nejvyššího správního soudu se krajský soud dostatečně zabýval možným vlivem vyhotovení úředního záznamu ze dne 18. 11. 2024 Mgr. A. a její případnou podjatostí. V bodě 29 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel v žalobě nedostatečně konkretizoval, jaký vliv mělo mít pořízení úředního záznamu v řízení o povolení stavby na zákonnost rozhodnutí o náhradě nákladů. Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem žaloby a ve shodě s krajským soudem hodnotí tuto námitku jako obecnou polemiku s postojem a postupem Mgr. A. ve společném územním a stavebním řízení. Nejedná se o konkrétní tvrzení o nezákonnosti rozhodnutí o náhradě nákladů. Krajský soud správně identifikoval, že se tato argumentace míjí s předmětem soudního řízení, neboť daný úřední záznam byl vyhotoven ve stavebním (resp. odvolacím) řízení týkajícím se záměru „Novostavba rekreačního objektu“ Hradec Králové, Mašova Lhota, č. j. KUKHK-27764/UP/2024 (AK), a nikoliv v řízení o náhradě nákladů. Věcné nevypořádání této argumentační linie krajským soudem nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Námitku podjatosti Mgr. A. krajský soud zcela dostatečně vypořádal v bodě 30 napadeného rozsudku.

[22] K námitce nesprávné manipulace se správním spisem, která měla spočívat s tom, že si Mgr. A. v úředních hodinách vzala správní spis mimo budovu krajského úřadu, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že stěžovatel v žalobě nijak netvrdil, jakým způsobem mohla výše namítaná manipulace se správním spisem zasáhnout do jeho práv. Pouze taková pochybení, která zasáhnou do práv stěžovatele mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

[23] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud podcenil důležitost jednotného identifikátoru podle § 64 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Jednotný identifikátor je dle stěžovatele zásadní prostředek zajišťující důvěryhodnost veřejné správy, díky němuž může občan zjistit, kdo, kdy a jak s konkrétním dokumentem pracoval.

[24] Podle § 64 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě se *doručené dokumenty i dokumenty vytvořené určeným původcem v den, kdy byly určenému původci doručeny nebo jím vytvořeny, opatří jednoznačným identifikátorem. Jednoznačným identifikátorem se neopatřují určenému původci doručené dokumenty nepodléhající evidenci, které určený původce uvede ve svém spisovém řádu. Jednoznačný identifikátor je označení dokumentu zajišťující jeho nezaměnitelnost. Jednoznačný identifikátor musí být s dokumentem spojen. Strukturu a podrobnosti vytváření a nakládání s jednoznačným identifikátorem stanoví prováděcí právní předpis.*

[25] Krajský soud uvedl, že i kdyby došlo k administrativnímu pochybení spočívajícímu v opomenutí identifikátoru, taková vada nesměruje proti zákonnosti výroku napadeného rozhodnutí o nákladech řízení. Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožnil. Stěžovatel v žalobě poukazoval na skutečnost, že jednotný identifikátor úředního

pokračování

záznamu datovaného 18. 11. 2024 (JID 116683/2024/KHK) byl generován až 25. 11. 2024. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že úřední záznam měl být opatřen jednotným identifikátorem již dne 18. 11. 2024. Krajský soud má nicméně pravdu v tom, že výše uvedené pochybení se neprojevalo zásahem do stěžovatelových veřejných subjektivních práv. Současně lze zopakovat, že daný úřední záznam nebyl vyhotoven v řízení o náhradě nákladů.

[26] Stěžovatel rozporuje vypořádání námitky spočívající ve zpochybnění pravosti a správnosti vyhotovení rozhodnutí o odvolání provedené krajským soudem. Dle stěžovatele rozhodnutí o odvolání fakticky vyhotovila Mgr. A., i když rozhodnutí podepsala Ing. Svobodová. Krajský soud stěžovateli nepřisvědčil s odůvodněním, že správní rozhodnutí je vždy přičitatelné správnímu orgánu a za jeho obsah odpovídá oprávněná úřední osoba. Dle krajského soudu přitom není neobvyklé ani nezákonné, že se na přípravě konceptu podílí více zaměstnanců úřadu.

[27] Nejvyšší správní soud se s argumentací krajského soudu ztotožnil. Ve shodě s krajským soudem považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že rozhodnutí samotné vydala a podepsala úřední osoba, jíž byla Ing. Svobodová. Právě jí lze původcovství rozhodnutí přičítat, a nikoliv Mgr. A. Námitka stěžovatele, že došlo k porušení zásady transparentnosti a nestrannosti, proto není důvodná. Nad rámec odůvodnění krajského soudu Nejvyšší správní soud doplňuje, že z transakčních protokolů, ze kterých stěžovatel dovozuje, že rozhodnutí o odvolání musela vypracovat Mgr. A., tato skutečnost nevyplývá. Z transakčního logu ze dne 11. 12. 2024 toliko vyplývá, že Mgr. A. založila záznam „rozhodnutí o odvolání ČJ: KUKHK-27762/UP/2024-2“. Mgr. A. dále v jednotlivých záznamech nefiguruje. V transakčním logu ze dne 5. 3. 2025 (tedy dne vydání rozhodnutí) figuruje již Ing. Svobodová – oprávněná úřední osoba.

[28] Stěžovatel má pravdu, že krajský soud na dvou místech v odůvodnění napadeného rozsudku nesprávně označuje Ing. Svobodovou jako vedoucí odboru. Tato chyba však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť je podstatné, že Ing. Svobodová byla oprávněnou úřední osobou k vydání rozhodnutí v dané věci. Její zařazení v rámci struktury žalovaného není určující.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu