

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **J. J.,** zastoupena Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou se sídlem Legionářská 797/3, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** obec Přáslavice, se sídlem Přáslavice 23, zastoupena Mgr. Monikou Zatloukalovou, advokátkou se sídlem Veleslavínova 133/7, Olomouc, **II)** J. Č., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 19. 12. 2017, č. j. 65 A 29/2016 - 64,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení II) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 6. 2015, č. j. MUVB/2011/3584/339/Sú/N3-5, Městský úřad Velká Bystřice, stavební úřad (dále též „správní orgán I. stupně“) ve výroku I. zamítl žádost žalobkyně ze dne 28. 2. 2012 o výjimky z § 21 odst. 6 a § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“), pro umístění stavby „dřevostavba – stáje pro koně“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území P. Podle správního orgánu I. stupně žadatelka (žalobkyně) dostatečně neprokázala splnění zákonných podmínek pro udělení výjimek ve smyslu § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „stavební zákon“). Výrokem II. správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby – stájí s argumentací, že byla zamítnuta žádost žalobkyně o výjimky z § 21 odst. 6 a § 25 odst. 5 vyhlášky, což znemožňuje vyhovět žádosti o dodatečné povolení této stavby.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 2. 2016, č. j. KUOK 18785/2016, změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výrokové části tak, že slova „*podle § 169 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona*“ se nahrazují slovy „*podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*“, a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se s právním názorem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně neuvedla důvody a skutečnosti relevantní pro posouzení její žádosti o výjimky z obecných požadavků na výstavbu, jakož i s názorem, že z důvodu zamítnutí žádosti o výjimky z obecných požadavků na výstavbu nebylo možné vyhovět žádosti o dodatečné povolení stavby.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci správní žalobou, ve které mj. namítla, že odvolací řízení bylo stiženo procesní vadou, neboť ji správní orgán nevyzval k doplnění jejího odvolání, a namísto toho o odvolání bez dalšího rozhodl. Krajský soud rozsudkem uvedeným ve výroku tohoto rozhodnutí žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Uvedl, že odvolání žalobkyně bylo odvoláním blanketním (obsahujícím jen minimum zákonem předpokládaných náležitostí). Za takové situace měl správní orgán (jak to plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34) učinit opatření k odstranění jeho nedostatků postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, což však neučinil, naopak toto blanketní odvolání zaslal ostatním účastníkům řízení k vyjádření a následně, aniž by tato vyjádření zaslal žalobkyni, vydal žalobou napadené rozhodnutí. Svým postupem tak zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

III.

[4] Osoba zúčastněná na řízení I (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které uvedla, že správní orgány nepochybily, pokud neučinily kroky k odstranění nedostatků odvolání žalobkyně postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. V projednávané věci se výklad § 37 odst. 3 správního řádu provedený krajským soudem jeví přehnaně formalistický. Šlo o třetí rozhodování žalovaného (předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla žalovaným opakovaně rušena). Žalobkyně byla nadto zastoupena a v odvolání sama uvedla, že jej doplní ve lhůtě deseti dnů. Žalobkyně využívala možnosti podat blanketní odvolání opakovaně, čímž prodlužovala řízení. Odvolací řízení probíhalo 7 měsíců, během kterých mohla žalobkyně jí podané odvolání kdykoliv doplnit, což však neučinila. Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud nejsou v odvolání uvedeny námitky zpochybňující správnost napadeného rozhodnutí (a nevyžaduje-li to veřejný zájem), je správní orgán povinen zkoumat pouze zákonnost předcházejícího rozhodnutí. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu nadto žalobkyni omezuje, co se týče vznášení nových skutečností a důkazů v rámci odvolacího řízení.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti po shrnutí průběhu správního řízení uvedl, že se ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že jde o přepjatý formalismus, když je správním orgánům vytýkáno, že nepostupovaly podle § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně byla zastoupena advokátkou, její odvolání mělo veškeré formální náležitosti a bylo v něm uvedeno, že bude doplněno ve lhůtě deseti dnů (k čemuž nikdy nedošlo). Žalobkyně tímto svým jednáním pouze prodlužovala správní řízení týkající se „černé" stavby.

IV.

[6] Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení II se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Projednávanou kasační stížností je napaden rozsudek krajského soudu, kterým bylo podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tj. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem) zrušeno rozhodnutí o odvolání z důvodu, že správní orgán neučinil kroky k odstranění vad odvolání (§ 37 odst. 3 správního řádu). Stěžovatelka s tímto závěrem soudu nesouhlasí a je naopak přesvědčena, že správní orgány nepochybily, pokud o odvolání žalobkyně rozhodly, aniž by předtím aplikovaly postup podle § 37 odst. 3 správního řádu.

[10] Podle § 37 odst. 1 věta prvá správního řádu: „*Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu*."

[11] Podle § 37 odst. 2 správního řádu: „*Z podání musí být patrno, 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*."

[12] 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*."

[13] Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[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.“

[14] Podle § 89 odst. 2 správního řádu pak „[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 nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem*.“

[15] Ze správního spisu týkajícího se projednávané věci plyne (a mezi stranami není sporné), že odvolání žalobkyně ze dne 9. 7. 2015 obsahovalo veškeré náležitostí dle § 37 odst. 2 správního řádu, neboť bylo podepsáno a bylo z něj zřejmé, kdo je činí, které věci se týká, co se navrhuje, a jakému správnímu orgánu je adresováno. Mezi stranami dále není sporné, že odvolání neobsahovalo veškeré náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, neboť v něm sice bylo uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá, ovšem nebylo v něm uvedeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Jednalo se tedy skutečně o tzv. blanketní odvolání (tj. odvolání neobsahující vlastní odvolací důvody), jak správně uvedl krajský soud.

[16] Otázkou postupu správních orgánů v případě blanketních odvolání, resp. postupem správních orgánů v případech absence některých z náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu se zdejší soud opakovaně zabýval. Již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, uvedl, že „[v]*zhledem 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).*“ V rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34 (připomínaným v rozsudku i krajským soudem), pak zdejší soud na uvedené navázal a dále uvedl, že: „*Odvolací 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. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71). Je tedy nutno*

nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek." Ke stejnému závěru pak zdejší soud dospěl v řadě dalších svých rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 - 43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 - 28, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67. V posledně uvedeném rozsudku zdejší soud např. explicitně 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*."

[17] Pokud pak správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, 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 (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Ostravě).

[18] Vzhledem k tomu, že ani žalovaný, ani správní orgán I. stupně dle správního spisu žalobkyni k odstranění vad jejího blanketního odvolání absentujícího odvolací důvody nevyzvali, postupoval krajský soud zcela v intencích uvedené konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[19] Na uvedeném závěru pak nemohou ničeho změnit ani tvrzení stěžovatelky obsažená v kasační stížnosti (a související tvrzení žalovaného obsažená v jeho vyjádření ke kasační stížnosti). Stěžovatelka předně tvrdila, že aplikace postupu dle § 37 odst. 3 správního řádu by byla formalistická, neboť žalobkyně byla v rámci odvolacího řízení zastoupena advokátkou, a nadto sama uvedla, že odvolání doplní. Zdejší soud již ovšem vyslovil, že tyto okolnosti nezbavují správní orgán jeho povinnosti postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu: „*Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož byl-li stěžovatel ve správním řízení zastoupen právním zástupcem a v odvolání si sám stanovil lhůtu pro doplnění odvolání, kterou nerespektoval, nebyl správní orgán povinen postupovat podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Tento závěr je totiž zjevně v rozporu se zákonnými předpisy a ve svých důsledcích vede též k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.* [...] *Správní řád v tomto smyslu 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").*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67, obdobně pak rozsudek téhož soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53). Vzhledem k tomu, že podání blanketního odvolání je přípustným procesním krokem, nelze bez dalšího (tj. bez přistoupení dalších významných skutkových okolností) žalobkyni obviňovat z nepřípustného protahování správního řízení, jak činí stěžovatelka. Pro věc je zcela irelevantní i skutečnost, že v dané věci odvolací orgán

rozhodoval opakovaně a že odvolací řízení probíhalo 7 měsíců. K tomu viz právní větu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 3, publ. ve Sbírce NSS pod č. 1578/2008: „*Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.*“ Konečně pak na věci ničeho nemění ani odkaz stěžovatelky na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Uvedené ustanovení totiž limituje odvolatele pouze stran nových skutečností a nových důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34).

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka [osoba zúčastněná na řízení I), která byla jakožto stěžovatelka účastnicí řízení o kasační stížnosti], žalobkyně, ani žalovaný žádné náklady řízení neuplatňovali, proto Nejvyšší správní soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 4 As 141/2013 - 28).

[22] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení II) vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení II) neplnila žádnou povinnost, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. dubna 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu