**Problematika blanketních odvolání**

V rámci správního řízení může dojít k situaci, kdy účastník řízení podá tzv. blanketní či jinak neúplné odvolání, a to zejména z důvodu získání dodatečného časového prostoru pro specifikaci odvolacích důvodů. Přitom může v takovém odvolání požádat správní orgán i o stanovení lhůty k jeho doplnění. Vzhledem k různým názorům na to, jak na takové situace nahlížet, vydává Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad (dále jen „zdejší odbor“), k této problematice právní názor. Tento právní názor vychází zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu a dále z judikatury Krajského soudu v Hradci Králové.

Obecně lze říci, že blanketní odvolání je takové odvolání, v němž nejsou uvedeny žádné odvolací důvody, a není tedy ani určen rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí. Podle § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který specifikuje náležitosti odvolání, platí:

*„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.“*

Protože odvolání je podáním vůči správnímu orgánu, musí splňovat i obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, tedy:

*„Z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“*

Jak tedy nakládat s odvoláním, které neobsahuje odvolací námitky? Vzhledem k tomu, že k dané problematice existuje bohatá judikatura správních soudů, je nutné z ní vycházet. Ačkoliv soudní rozhodnutí nejsou v našem právním řádu s důrazem na tzv. psané právo považována za pramen práva a nejsou proto formálně obecně závazná a vymahatelná, přesto jsou významná, a to pro interpretaci právních předpisů a při aplikaci práva. Soud rozhoduje jedině ve vztahu ke stranám řízení a nemůže vydávat rozhodnutí závazná obecně. Nicméně soudní rozhodování, a to zejména judikáty vyšších soudů, vytvořené podle zákonů a normativních právních smluv, mají quasiprecedenční význam, který spočívá v tom, že jsou ať už oficiálně nebo neoficiálně publikovány ve sbírkách rozhodnutí a mnohdy sjednocují výklad a působí jako by byly pramenem práva. Představují součást soudcovského práva, kterým je tzv. psané právo dotvářeno.

Zdejší odbor upozorňuje zejména na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 54 Ca 1/2008 ze dne 14. 2. 2008, kde je uvedeno, že **pokud** **odvolání neobsahuje odvolací námitky a odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu.** Krajský soud zde konstatoval, že vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a rovněž tak s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, když se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I. - IV., VI. a VII. v druhé části správního řádu, **nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.** Lhůtu k odstranění nedostatků lze přitom určit usnesením podle § 39 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud v tomto rozsudku výslovně uvedl, že pokud správní orgán rozhoduje o odvolání, aniž by znal námitky, které hodlal odvolatel v doplnění svého odvolání uplatnit, je takový postup správního orgánu zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními ustanoveními, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a rovněž za postup v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, v nichž je zakotveno právo na spravedlivý proces. Je totiž nezbytným předpokladem řádného posouzení odvolacích námitek znalost takových námitek.

Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 4/2009 ze dne 6. 3. 2009. I zde soud dovodil, že pokud odvolání nemá některou ze zákonem stanovených náležitostí, musí správní orgán postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud by správní orgán rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlá odvolatel v doplnění svého odvolání uplatnit, byl by takový postup zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

**Z citovaných rozsudků tak jednoznačně vyplývá, 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.** Přitom lze postupovat podle § 39 odst. 1 správního řádu, který stanoví: *„Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.“* Teprve nedoplní-li odvolatel podané odvolání ani v dodatečné lhůtě určené správním orgánem, uplatní se § 82 odst. 2 věta druhá správního řádu, tedy *„není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“*

Pokud jde o určení délky poskytnuté „dodatečné“ lhůty k doplnění odvolání, konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 4/2009 ze dne 6. 3. 2009, že to záleží za podmínek stanovených v § 39 odst. 1 správního řádu (tj. určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků) **na správním uvážení správního orgánu**. Soud pouze uvedl, že nelze očekávat, že by správní praxe v běžných případech vyžadovala k odstranění vad podání nepřiměřeně dlouhé lhůty (např. lhůty delší než je samotná lhůta pro podání odvolání).

**Koncentrační zásada v odvolacím řízení**

Vzhledem k tomu, že odvolací řízení je podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu ovládáno koncentrační zásadou, zabýval se zdejší odbor dále otázkou, co vše je odvolatel oprávněn v odvolání, příp. v doplnění odvolání namítat. V § 82 odst. 4 správního řádu je stanoveno: *„K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“*

Smyslem koncentrační zásady je, aby se správní řízení odehrávalo před správními orgány prvního stupně a aby si účastník řízení neponechával stěžejní důkazy až do odvolacího řízení. V odvolacím řízení by totiž neměla být vytvářena nová skutková a právní zjištění, ale především by měla být ověřena správnost a zákonnost zjištění již učiněných v řízení na prvním stupni. Je tedy obecně vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení takové skutečnosti a důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je tam bez potíží uplatnit.

Koncentrační zásadu však nelze v odvolacím řízení uplatňovat neomezeně. Pokud odvolatel předloží nové skutečnosti či důkazy **namítající nezákonnost rozhodnutí nebo řízení, jež rozhodnutí předcházelo**, musí správní orgán k takovým skutečnostem či důkazům přihlédnout.Za zákonnost rozhodnutí totiž odpovídá správní orgán a nesmí přenášet odpovědnost za nezákonnost rozhodnutí na účastníka řízení. Tak rozhodl např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku sp. zn. 52 Ca 1/2003 ze dne 18. 11. 2003, v němž připouští průlom do koncentrační zásady, a to námitkou, jejímž obsahem je tvrzení o porušení kogentního předpisu (hmotného i procesního práva). Podle krajského soudu je správní orgán povinen se takovou námitkou zabývat i v případě, že byla uplatněna až po marném uplynutí lhůty k podání námitek. To lze vyvodit z ustanovení správního řádu zakotvujících požadavek zákonnosti správního rozhodnutí a zároveň i z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nějž lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Pro dokreslení uvedené problematiky zdejší odbor dále uvádí, že i v případě podání správní žaloby je podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 54/2007 ze dne 26. 8. 2008 žalobce oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.

Zdejší odbor upozorňuje na to, že koncentrační zásada je dále omezena ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu, které zní: *„Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“*

Vztahem tohoto ustanovení a ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 7/2011 ze dne 7. 4. 2011, kdy konstatoval, že má-li správní orgán podle § 50 odst. 3 správního řádu povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu, **nemůže se ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu.** Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu lex specialis. **Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá**. Obdobně Nejvyšší správní soud rozhodl i v rozsudku sp. zn. 1 As 96/2008 ze dne 22. 1. 2009, kdy výslovně uvedl, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku nedopadá.Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má totiž obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhovat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku; zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určitém stádium řízení (třeba v řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. Ačkoliv se tedy ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu neuplatní v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, uplatní se typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.

**Shrnutí:**

1. **Odvolání je podáním vůči správnímu orgánu, musí splňovat i obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu.**
2. **Blanketní odvolání je takové odvolání, v němž nejsou uvedeny žádné odvolací důvody.**
3. **Pokud odvolání neobsahuje odvolací námitky nebo odvolatel v odvolání požádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu.**
4. **Nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Lhůtu k odstranění nedostatků lze přitom určit usnesením podle § 39 odst. 1 správního řádu.**
5. **Pokud jde o určení délky poskytnuté „dodatečné“ lhůty k doplnění odvolání, neměla  by tato lhůta být delší, než je samotná lhůta pro podání odvolání.**
6. **Pokud bude odvolání doplněno, je nezbytné postupovat podle § 86 odst. 2 správního řádu a dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k doplněnému odvolání.**
7. **V odvolacím řízení nelze uplatňovat neomezeně koncentrační zásadu. Pokud odvolatel předloží nové skutečnosti či důkazy namítající nezákonnost rozhodnutí nebo řízení, jež rozhodnutí předcházelo, je správní orgán povinen k nim přihlédnout.**
8. **Ustanovení § 82 odst. 4 (věta první) správního řádu nedopadá na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost.**