



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **obec Nižbor**, se sídlem Křivoklátská 26, Nižbor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2024, č. j. 8 A 36/2024-47, ve znění opravného usnesení ze dne 19. 12. 2024, č. j. 8 A 36/2024-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Veřejnou vyhláškou ze dne 27. 9. 2022, č. j. MZP/2022/620/1739, žalovaný oznámil předložení záměru na vyhlášení národního parku Křivoklátsko (dále též „NP Křivoklátsko“), proti kterému mohly dotčené obce uplatnit námitky. Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2023, č. j. MZP/2023/620/1718 (dále též „rozhodnutí o námitkách“), žalovaný dle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o podaných námitkách žalobkyně tak, že námitkám proti samotnému záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko nevyhověl. Částečně vyhověl námitkám žalobkyně k územnímu vymezení navrhovaného NP Křivoklátsko a to tak, že upravil územní vymezení navrhovaného národního parku. Dále v plném rozsahu vyhověl námitkám žalobkyně proti zařazení pozemků parc. č. X a par. č. X. v k. ú. N. do území navrhovaného NP Křivoklátsko a předmětné pozemky z předloženého záměru vyňal.

[2] Proti rozhodnutí u námítkách podala žalobkyně rozklad, který ministr žalovaného rozhodnutím ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZP/2024/290/252, zamítl a rozhodnutí o námítkách potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Shora označeným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil pro vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Žalobkyně v podaném rozkladu uvedla bez jakéhokoli odůvodnění pouze to, že podává rozklad proti rozhodnutí žalovaného o námítkách. Žalovaný však žalobkyni nevyzval k doplnění konkrétních důvodů, tj. k uvedení toho, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí anebo řízení, jež mu předcházelo. Městský soud konstatoval, že za takové situace žalovaný nemohl vědět, čím se má v řízení o rozkladu z hlediska instančního přezkumu zabývat a k čemu se má v rozkladovém rozhodnutí vyjádřit. S ohledem na uvedené městský soud dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v rozporu s procesními předpisy a jeho rozhodnutí je vadné. Městský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dne 19. 12. 2024 na základě podnětu žalobkyně vydal městský soud opravné usnesení, kterým opravil zjevnou nesprávnost v označení zrušovaného rozhodnutí žalovaného (chybné číslo jednací zrušeného rozhodnutí). Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost zrekapituloval následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, dle kterého se v řízení dopustil vady s vlivem na zákonnost. Stěžovatel nepochybil, když žalobkyni nevyzval k doplnění rozkladu, neboť k tomu nebyl povinen. Dle jeho názoru se žalobkyně předmětným rozkladem domáhala zrušení celého rozhodnutí o námítkách, a to ze stejných důvodů, z jakých byly podány námitky. Za takové situace nebylo povinností stěžovatele vyzvat žalobkyni k doplnění ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s., neboť rozklad obsahoval alespoň jeden projednatelný bod. Krajský soud proto neměl přistoupit k vydání zrušujícího rozsudku. Krajský soud dále pochybil tím, že ve výroku I napadeného rozsudku nesprávně označil zrušované rozhodnutí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Dne 2. 1. 2025 Nejvyšší správní soud obdržel sdělení stěžovatele, kterým jej (bez dalšího) informoval o tom, že městský soud vydal dne 19. 12. 2024 opravné usnesení, č. j. 8 A 36/2024-63, kterým nesprávně označené rozhodnutí opravil.

IV.

pokračování

[6] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že městský soud postupoval správně, když rozhodnutí stěžovatele zrušil. Bylo totiž povinností stěžovatele, aby žalobkyni vyzval k doplnění důvodů a uvedení jejího rozkladu do souladu s § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“). K chybně označenému rozhodnutí žalovaného ve zrušujícím rozsudku žalobkyně uvedla, že toto pochybení považuje za zjevnou chybu v psaní, a proto podala žádost o vydání opravného usnesení. S ohledem na uvedené žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

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, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozklad je řádným opravným prostředkem, jenž je podáván proti nepravomocnému rozhodnutí, které vydal ministr, ústřední správní úřad nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni (srov. § 152 In: KOPECKÝ, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022). Pokud to nevyklučuje povaha věci, použijí se na řízení o rozkladu pravidla týkající se odvolání a odvolacího řízení (§ 152 odst. 5 správního řádu). Rozklad by tak měl obsahovat náležitosti odvolání upravené v § 82 správního řádu, dle kterého *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*. 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* (důraz přidán soudem).

[10] Otázkou postupu správních orgánů v případě absence některých náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu se opakovaně zabýval i Nejvyšší správní soud. Z ustálené judikatury 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*“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 As 413/2020-33, ze dne 27. 8. 2020, č. j. 4 As 55/2020-31, ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019-33, ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018-34 atp.). „*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 „blanketně“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34; důraz přidán soudem). Judikaturou bylo rovněž dovozeno, že pokud správní orgán takto nepostupuje a neučiní kroky pro odstranění vad dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se

o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., dle 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* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, či ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34).

[11] V nyní projednávané věci postupoval městský soud zcela v intencích uvedené konstantní judikatury. Z obsahu spisu vyplývá, že žalobkyně v podaném rozkladu uvedla pouze to, že: „*V návaznosti na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 9. 2023, č. j. MZP/2023/620/1718, kterým bylo rozhodnuto o námitkách obce Nižbor k záměru na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko, a v souladu s § 152 a § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podává tímto obec Nižbor v zákonné lhůtě rozklad proti výše uvedenému rozhodnutí.*“ Žalobkyní podaný rozklad tak neobsahoval námitku, z níž by bylo možno dovodit, v čem žalobkyně spatřovala rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí o námitkách. Za takové situace bylo povinností stěžovatele vyzvat žalobkyni k odstranění těchto nedostatků a poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu. Jelikož žalovaný takto nepostupoval, zatížil tím řízení vadou, pro kterou bylo nutno jím vydané rozhodnutí zrušit dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. shora citovanou judikaturu).

[12] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani námitka stěžovatele, dle které žalobkyně neuvedla, že se jedná o blanketní rozklad, potažmo že ho doplní o jeho odůvodnění. Z výše citované judikatury (i z § 37 odst. 3 správního řádu) jednoznačně vyplývá, že pokud je ve správním řízení podáno odvolání (zde rozklad) bez konkrétních odvolacích důvodů (tzv. blanketní), má správní orgán povinnost vyzvat podatele k odstranění této vady, tedy k doplnění důvodů odvolání. To navíc platí i v případě, kdy odvolatel sám uvede, že v určité lhůtě odvolání doplní, a následně tak neučiní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17, a ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). I pokud tedy podatel rozkladu označí rozklad jako blanketní, nic to nemění na povinnosti žalovaného jej vyzvat k odstranění této vady a doplnění důvodů. Žalovaný přitom není oprávněn předjímat důvody, pro které žalobkyně rozklad podala, resp. domýšlet, že jej podává ze stejných důvodů, které jsou blíže specifikovány již v předchozím řízení žalobkyní podanými námitkami, či argumentovat tím, že námitky všech obcí podané proti záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko byly *de facto* stejné. Uvedené porušuje zásady, na kterých rozkladové řízení stojí; při podání blanketního rozkladu se neuplatní ani revizní princip a odvolací orgán nemůže, aniž by odvolatele vyzval k doplnění, napadené rozhodnutí přezkoumat v rámci revizního principu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2016, č. j. 10 As 136/2015-41). K námitce žalovaného vztahující se k aplikaci věty druhé § 82 odst. 2 správního řádu Nejvyšší správní soud uvádí, že toto ustanovení dopadá na případy nedostatečně vymezeného rozsahu odvolání (zde rozkladu). Je tedy zjevné, že se netýká situací, kdy v rozkladu chybí rovněž jakékoli tvrzení či zdůvodnění nezákonnosti nebo nesprávnosti vydaného správního rozhodnutí nebo jemu předcházejícího správního řízení. Rozklad, v němž absentují konkrétní námitky, je nutno považovat za blanketní, jehož chybějící důvody nemůže nahradit či doplnit ani aplikace § 82 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 As 413/2020-33).

pokračování

[13] Co se pak týče námitek směřujících do nesprávného označení rozhodnutí žalovaného, konstatuje soud, že dne 19. 12. 2024 vydal městský soud usnesení pod č. j. 8 A 36/2024-63, kterým toto pochybení opravil. Z úřední činnosti přitom zdejšímu soudu není známo, že by proti uvedenému opravnému usnesení podal stěžovatel kasační stížnost, resp. že by doplnil kasační námitky v nyní projednávané věci (vedené pod sp. zn. 7 As 267/2024) po uvedeném opravném usnesení. To netvrdí ani stěžovatel. Ten soudu pouze sdělil, že usnesení bylo vydáno (viz výše), přičemž v návaznosti na jeho obsah nepřednesl žádnou konkrétní argumentaci, proč by se mělo jednat o rozhodnutí nezákonné. Z konstantní judikatury vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38 či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Z procesní opatrnosti (k argumentaci obsažené v kasační stížnosti, která byla podána před vydáním opravného usnesení) soud dodává, že městský soud vyhodnotil dané pochybení jako zjevnou nesprávnost. K otázce zjevné nesprávnosti se již dříve vyjádřil Ústavní soud, který v nálezu ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 2678/13, uvedl, že: *„I když je "zjevná nesprávnost" relativně neurčitým ustanovením, jehož naplnění je třeba vždy dovozovat z kontextu skutkových a právních okolností (vztahujících se k opravovanému rozsudku a celé věci), je třeba otázku "zjevnosti" nesprávnosti hodnotit vždy z pohledu účastníka soudního řízení, jemuž je rozhodnutí adresováno, nikoliv soudu [srov. nálezn sp. zn. II. ÚS 1456/11 ze dne 10. 4. 2012 (N 75/65 SbNU 51)].“* Každý případ je tedy nutno posuzovat individuálně. Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze zmínit rozsudek ze dne 3. 11. 2011, č. j. 4 Ads 139/2011-400, na který odkazuje i stěžovatel, v němž soud konstatoval, že *„za zjevnou nesprávnost tak může být považována pouze chyba, ke které došlo zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti bylo rozhodnutí vyhlášeno či vyhotoveno, a která je každému zřejmá. Zřejmost takové nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně i z jiných souvislostí.“* V rozsudku ze dne 22. 4. 2022, č. j. 5 As 262/2021-26, přitom zdejší soud dovodil, že oprava výroku, resp. záhlaví usnesení přichází v úvahu tam, kde je uveden *„údaj zjevně chybný, přičemž již na první pohled je zřejmé, že tato chyba byla způsobena např. nepozorností autora vydaného usnesení, aniž by bylo nutné tuto chybu komplikovaně vyvracet či ji dokládat např. dalšími listinami apod.“* V nyní projednávaném případě přitom ze znění napadeného rozsudku jasně vyplývá, o jakou věc se jedná, kdo jsou účastníci daného řízení, jaké rozhodnutí se posuzovalo atp. Ani sám stěžovatel netvrdí, že by nevěděl, které rozhodnutí bylo vlastně zrušeno, stejně tak netvrdí ani jiný nepřipustný zásah do vlastní právní sféry. I žalobkyně soudu sdělila, že je zcela zřejmé, jaké rozhodnutí byl zrušeno (srov. čl. 26) a že zcela jistě lze rozsudek opravit opravným usnesením. Mezi stranami tedy nepanují rozpory o tom, jaké rozhodnutí městský soud zrušil. Ke stěžovatelem odkazované judikatuře Nejvyšší správní soud dodává, že v rozsudku ze dne 21. 2. 2007, č. j. 4 Ans 3/2006-123, zdejší soud uvedl, že oprava výroku rozhodnutí nemůže spočívat v jeho nahrazení výrokem odlišného (významem zcela opačného) znění. O takový případ se ovšem v nyní

projednávané věci nejedná. Obdobně nebylo možné shledat případným ani poukaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 84/2004-87, ve kterém se jednalo o záměnu obsahu odůvodnění rozsudku se zcela jinou věcí, než o kterou se v daném případě jednalo. Ani z obecných východisek další judikatury Nejvyššího správního soudu nelze dovodit nutnost zrušení rozsudku. Zrušení napadeného rozsudku v dané věci by nadto odporovalo i ekonomii řízení a smyslu soudní ochrany dotčených osob, tedy žalobkyně (srov. § 2 a násl. s. ř. s.).

[14] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[15] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně náhradu nákladů řízení nepožadovala a ani ze soudního spisu není patrné, že by jí nějaké náklady vznikly. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 5. února 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu