



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **EUROVIA Kamenolomy, a.s.**, IČO: 270 96 670
sídlem Londýnská 637/79a, Liberec XI – Růžodol I
zastoupená advokátem Mgr. Ondřejem Surgou
sídlem Štefánikova 1/65, Praha 5 – Smíchov

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

za účasti: 1) J. M.
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Milošem Tuháčkem
sídlem Převrátická 330, Tábor

2) Mgr. M. S.
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Oldřichem Nejdlem
sídlem Valentinská 56/11, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 30. 8. 2023, č. j. MZP/2023/430/1223, a ministryně životního prostředí ze dne 29. 8. 2022 č. j. MZP/2022/430/821 ,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí ministryně životního prostředí ze dne 29. 8. 2022, č. j. MZP/2022/430/821, se odmítá.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány**

1. Ministr životního prostředí shora označeným rozhodnutím ze dne 30. 8. 2023 zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí, pověřeného řízením ministerstva životního prostředí, ze dne 6. 12. 2022, č. j. MZP/2022/430/1115 (dále jen „přezkumné rozhodnutí“), kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí žalovaného o stanovení chráněného ložiskového území Smržovice 3 – Zadní kopec (dále jen „CHLÚ“) ze dne 31. 8. 2021, č. j. MZP/2021/520/1133 (dále jen „rozhodnutí o stanovení CHLÚ“). Přezkumné řízení bylo zahájeno napadeným rozhodnutím ministryně životního prostředí ze dne 29. 8. 2022, č. j. MZP/2022/430/82.
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Rozhodnutím Ministerstva stavebnictví ČR, generálního ředitelství ČS kamenoprůmyslu ze dne 28. 9. 1979, zn. DP-238/79, byl stanoven dobývací prostor Smržovice v kat. úz. Smržovice, Branišov a Dobříkov, jehož plošný rozsah činí 43 ha. Ke stanovení dobývacího prostoru došlo z důvodu dobývání vyhrazeného nerostu dioritu pro účely výroby drceného kameniva.
4. Dne 15. 1. 1981 bylo vydáno ONV Domažlice rozhodnutí o stavební uzávěře pro oblast do 500 m od hranice dobývacího prostoru Smržovice, které zakazovalo v tomto území novou rekreační výstavbu.
5. Dne 16. 2. 2021 žalobce podal návrh na stanovení CHLÚ. Dne 21. 7. 2021 žalobce návrh upravil po zohlednění připomínek vyřčených mimo jiné při ústním jednání, které se konalo dne 29. 4. 2021.
6. Ministerstvo průmyslu a obchodu zaujalo k návrhu souhlasné stanovisko. Námitky nevznely ani Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského. Městský úřad Domažlice souhlasil s upraveným návrhem. Městský úřad Kdyně jako stavební úřad s návrhem souhlasil za dále uvedených podmínek.
7. Dne 31. 8. 2021 žalovaný vydal rozhodnutí o stanovení CHLÚ ve výměře cca 122,5 ha, a to za následujících podmínek:
 - 1) Na omezení některých činností a umístování staveb a zařízení v CHLÚ Smržovice se vztahují pravidla uvedená v §§ 18 a 19 horního zákona.
 - 2) Ve stanoveném CHLÚ Smržovice je možné v souladu s platnou legislativou umožnit výstavbu veřejné dopravní a technické infrastruktury, jakož i zemědělských staveb, resp. přístřešků pro zemědělské účely do velikosti 100 m². Přístřeškem pro zemědělské účely se

rozumí stavba, která nemá opláštěné všechny boční konstrukce (alespoň jedna boční konstrukce musí být vždy otevřená) a může být zastřešena.

3) V CHLÚ Smržovice budou respektovány stávající povolené a legálně užívané stavby, jejichž výstavba nepodléhala omezení či zákazu dle dosavadní stavební uzávery, a to po dobu životnosti těchto staveb, pokud se organizace s vlastníky těchto staveb nedohodne jinak.

4) CHLÚ Smržovice bude respektovat plán společných zařízení dle schválených pozemkových úprav v k. ú. Smržovice.

8. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že navrhované CHLÚ má zajistit ochranu ložiska v souladu s platnou legislativou. V místech, kde nebyly identifikovány střety zájmů v rozporu se stanovením a účelem CHLÚ, byla hranice CHLÚ navržena ve vzdálenosti 300 m od hranice dobývacího prostoru Smržovice. Západní a severozápadní hranice CHLÚ respektuje území vymezené stavebním úřadem Městského úřadu Kdyně, ve kterém se nacházejí stávající či plánované vodní zdroje pro obce Dobříkov, Branišov a Hluboká. V místech, kde existuje v současnosti zástavba, je hranice CHLÚ navrhována do vzdálenosti 100 m od intravilánu obcí. Účelem CHLÚ je zajištění ochrany výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání. Jsou zohledněna některá specifika oblasti tak, aby byl minimalizován negativní dopad omezení plynoucích z rozhodnutí o stanovení CHLÚ na stávající zástavbu a využívání dotčeného území.
9. Dne 8. 10. 2021 obdrželo ministerstvo podání pana Pavla Mráze (dále též „podatel“) nazvané „Odvolání proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí týkající se stanovení CHLÚ Smržovice“, které vyhodnotilo jako podnět k provedení přezkumného řízení. V podnětu podatel uvedl, že v nově vymezeném CHLÚ se nachází stávající zástavba - rodinná zemědělská farma, že v katastrálním území Smržovice nebyl CHLÚ stanoven ve vzdálenosti 100 metrů od zastavěného území obce, a že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Tento podnět žalovaný vyhodnotil jako nedůvodný a přezkumné řízení nezačal.
10. Dne 30. 6. 2022 byl žalovanému doručen nový podnět téhož podatele. V něm podatel poukázal na porušení ústavních zásad (subsidiarity a minimalizace) zásahu do vlastnického práva, na dostatečné nezajištění dalšího fungování farmy, na opomenutí účelu sledovaného stanovením CHLÚ za konkrétních skutkových okolností, na porušení základních zásad činnosti správních orgánů, na nezohlednění vyjádření fyzických osob a na absenci stanoviska Městského úřadu Kdyně k upravenému návrhu. Přílohou tohoto nového podnětu byla rovněž zpráva o šetření Veřejného ochránce práv (dále jen „Ochránce“) ze dne 23. 3. 2022, č. j. KVOP-22405/2022, ve věci stanovení CHLÚ Smržovice, ve které bylo shledáno pochybení v postupech úřadů (jednalo se o předběžnou zprávu).
11. Na základě tohoto podnětu zahájila ministryně rozhodnutím ze dne 29. 8. 2022, č. j. MZP/2022/430/821, přezkumné řízení.
12. Následně bylo žalovanému doručeno závěrečné stanovisko Ochránce ze dne 22. 8. 2022, č. j. 6818/2021/VOP/JCZ. Dle Ochránce je argumentace úřadů vzájemně nekompatibilní a vykazuje zřetelné rozpory ohledně jejich vzájemné součinnosti v řízení o stanovení CHLÚ. Ochránce se pozastavil nad mnohdy svéráznými přístupy zainteresovaných úřadů k aplikaci relevantních ustanovení zákonů týkajících se stanovení CHLÚ (například v případě obligatorního ústního jednání či koncentrace řízení). Ochránce považoval za vhodné, aby se mezi úřady postavilo najisto, jak celý proces řádně vést (a to i v návaznosti na potenciální „prvotní“ návrh hranic CHLÚ předložený do řízení navrhovatelem, na nutnost svolávání ústního jednání, popř. i místního šetření, je-li ho zapotřebí), resp. jakou formou vydávat

podkladová stanoviska v řízení o stanovení CHLÚ orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Setrval na pochybnosti stran dosažení dohody s Městským úřadem Kdyně, včetně toho, zda měly být respektovány úřadem stanovené podmínky. Ochránce dále uvedl, že chybí dodatečně konkrétní zdůvodnění způsobu vymezení hranice CHLÚ. Ochránce se připojil k podnětu podatele na přezkoumání napadeného rozhodnutí. Ochránce konstatoval, že existence, další rozvoj a fungování farmy, jejíž stavba byla povolena, je také naplněním veřejného zájmu. Nezodpovězenou otázkou dle Ochránce zůstalo, proč už v minulosti CHLÚ nebylo stanoveno, byť uznal, že jeho roli mohla plnit i stavební uzávěra. Ochránce uzavřel, že zde existuje nejasnost stran respektování základních principů správního procesu, mj. zásad materiální pravdy v řízení (zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti), souladnosti rozhodování s veřejným zájmem (zájem na vyváženém rozvoji venkova, zájem na udržení chovu genetické rezervy původního plemene zvířat garantovaný mj. Ministerstvem zemědělství) či ochrany práv nabytých v dobré víře (stavby v území byly v minulosti řádně povoleny na dobu neurčitou).

13. Ministr práce a sociálních věcí, pověřený řízením ministerstva životního prostředí, následně rozhodnutím ze dne 6. 12. 2022 rozhodnutí o stanovení CHLÚ zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Důvodem byla skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí o stanovení CHLÚ nevyhovuje požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v něm absentují úvahy správního orgánu a podrobné zdůvodnění zejména ve vztahu k vymezení hranic předmětného CHLÚ, jak důvodně namítl Ochránce. Nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné jsou rovněž podmínky, za kterých bylo CHLÚ stanoveno, kdy např. podmínka č. 1 pouze stanoví povinnost respektovat určité ustanovení horního zákona, a podmínka č. 2 zakotvuje možnost v souladu s legislativou umožnit výstavbu infrastruktury. Důvodnost těchto (i dalších) podmínek není v odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak blíže vysvětlena. Ministerstvo bude v dalším průběhu řízení respektovat § 17 odst. 3 horního zákona (nařízení ústního jednání) ve vztahu k zásadě koncentrace řízení vyjádřené v § 82 odst. 4 správního řádu; ústní jednání tedy bude konáno k úplnému (konečnému) návrhu na stanovení CHLÚ. Rovněž dojde k odstranění pochybností stran dosažení dohody v řízení s Městským úřadem Kdyně ve smyslu § 17 odst. 1 in fine horního zákona. V novém projednání a rozhodnutí bude ministerstvo vycházet rovněž ze stanoviska Ochránce.
14. K rozkladu žalobce ministr přezkumné rozhodnutí potvrdil. Ministr zopakoval, že rozhodnutí o stanovení CHLÚ je nepřezkoumatelné (zejména z důvodu absence podrobného zdůvodnění průběhu hranic CHLÚ, nedosažení dohody s Městským úřadem Kdyně a nerespektování zásady koncentrace ve vztahu k nařízení ústního jednání) a odkázal na odůvodnění přezkumného rozhodnutí. Dále uvedl, že námitky obsažené v rozkladu jsou pouze obecné povahy a nijak nerozporují argumentaci přezkumného rozhodnutí, které vychází z podkladů zahájeného přezkumného řízení. Odkázal proto na vyjádření podatele a závěrečnou zprávu Ochránce, z nichž také vyplývá nezbytnost zrušení rozhodnutí o stanovení CHLÚ.

II. Obsah žaloby

15. Žalobce v první řadě namítá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce v podaném rozkladu uvedl důvody, které svědčí o nesprávnosti přezkumného rozhodnutí, na které však ministr v rozhodnutí o rozkladu nikterak nereagoval.
16. Žalobce dále uvádí, že chráněné ložiskové území je stanoveno v konkrétním okamžiku se závazností bez časového omezení. Před zahájením těžby nebo v době „zajištění“ působí tak, že zachovává podmínky pro využití ložiska vyhrazeného nerostu v budoucnu. V době

stanovení CHLÚ tak nejsou a nemohou být dopodrobna známy veškeré záměry v dotčeném území v neomezeném časovém úseku. Samotné stanovení CHLÚ nepřináší zákaz ani omezení žádné činnosti, pouze zakládá předpoklady pro pozdější efektivní řešení kolize soukromého zájmu při zřizování staveb v chráněném ložiskovém území na jedné straně a na druhé straně veřejného zájmu, kterým je zájem na dobývání vyhrazeného nerostu. Tyto konkrétní střety nejsou řešeny při stanovení CHLÚ, nýbrž až v době přípravy konkrétního stavebního záměru (těžby). Samotné stanovení CHLÚ tak sebou nese zákaz žádné činnosti a vlastníkům pozemků v CHLÚ zůstávají zachovány veškeré jejich námitky a další možnosti obrany. Neobstojí tedy tvrzení Ochránce, že rozhodování o vymezení CHLÚ Smržovice „je fakticky stanovením stavební uzávěry“. Žalobce poukazuje na skutečnosti, že v jiném řízení Ochránce zaujal zcela opačný názor (viz zpráva dne 20. dubna 2015 ve věci sp. zn. 5961/2012/VOP/MPO), přičemž nyní opačný postoj dostatečně nevysvětlil. Žalobce dále shrnuje rozdíl mezi stanovením chráněného ložiskového území a stavební uzávěrou, která dle jeho názoru více zasahuje do práv vlastníků nemovitostí. S ohledem na menší míru zásahu do práv dotčených osob proto platí, že není na místě klást na odůvodnění rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území ani na vypořádání případných námitek takové nároky, jako v případě stavební uzávěry nebo územního plánu. Ministr se však touto otázkou nijak nezabýval. Žalobce tedy konstatuje, že rozhodnutí o stanovení CHLÚ nevyužívá možnosti dané vyhláškou č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích, a nestanoví žádný zákaz ani omezení. Toto rozhodnutí tak nemá povahu stavební uzávěry, protože žádné stavby nezakazuje. Vlastníků nemovitostí v daném území se dotýká pouze potud, že v případě stavebních záměrů je nutné opatřovat závazné stanovisko, resp. vyjádření obvodního báňského úřadu. Teprve v té fázi bude na místě plně rozvinout a uplatnit zásadu proporcionality.

17. Ke zdůvodnění průběhu hranic CHLÚ žalobce připomíná, že byl jediným účastníkem řízení a v tomto případě nemusí být rozhodnutí odůvodněno (§ 68 odst. 4 správního řádu). Stavební uzávěra byla vydána již rozhodnutím ze dne 15. 1. 1981. Žalobce rekapituluje způsob, jakým byly vymezeny hranice CHLÚ. Uvádí, že je samotnou podstatou stanovení CHLÚ, že jinou zástavbu (mimo souvisle zastavěné území) v blízkosti dobývacího prostoru je nutné při jejím povolování řešit s ohledem na zájmy ochrany nerostného bohatství i majetku, života a zdraví uživatelů takových staveb; není potřeba ji v odůvodnění uvádět ani obhajovat. Dle názoru žalobce byla hranice CHLÚ Smržovice stanovena zcela vyváženě. Odůvodnění je přiměřené nízké míře omezení, které rozhodnutí přináší. Obstálo by proto i v případě, že by rozhodnutí muselo být odůvodněno.
18. K dosažení dohody s Městským úřadem Kdyně žalobce uvádí, že Městský úřad Kdyně i Ochránce potvrdil, že své stanovisko ze dne 14. 6. 2021 vydával za situace, kdy mu byl již znám upravený návrh na stanovení CHLÚ. Názor ministra o nedosažení dohody s Městským úřadem Kdyně je v rozporu s obsahem správního spisu. Tvrzení Ochránce se jeví být ryze formální a účelově zastírají skutečné dosažení dohody. Žalobce míní, že ze čtyř podmínek Městského úřadu Kdyně tři odporovaly právním předpisům a čtvrtá, požadující respektování stávajících staveb, byla převzata do rozhodnutí v rámci podmínky 3. Tuto skutečnost však ministři v napadených rozhodnutích nikterak nezohlednili.
19. Žalobce ve vztahu k nařízení ústního jednání namítá, že veškeré připomínky byly zapracovány, takže nebyl dán důvod pro opětovné nařízení ústního jednání pro změněný návrh. Žádný z dotčených orgánů nevyjádřil ke změněnému návrhu výhrady. Byl to pouze podatel, který se domáhal přezkumu rozhodnutí o stanovení CHLÚ Smržovice. Nadto § 17 odst. 3 horního zákona nevylučuje pozdější podání stanovisek a umožňuje žalovanému k

nim přihlédnout i po proběhlém ústním jednání. A ze spisu nevyplývá, že by žalovaný k těmto stanoviskům nepřihlédl, ba naopak.

20. Žalobce tvrdí, že horní zákon je zákonem speciálním, a proto se neuplatní obecná definice účastenství obsažená ve správním řádu. Podatel proto nebyl a neměl být účastníkem řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o stanovení chráněného ložiskového území Smržovice a neměl tak být ani účastníkem přezkumného řízení.
21. Žalobce namítá, že ministr pochybil, jestliže nedal žalobci možnost seznámit se s vyjádřeními podatele k rozkladu žalobce ze dne 6. 2. 2023 a ze dne 27. 2. 2023.
22. Žalobce také rozporuje pokyn ministra, aby v dalším řízení bylo rozhodnuto na základě stanoviska Ochránce.
23. Žalobce opakuje, že samotné stanovení chráněného ložiskového území nevyvolává žádná omezení vlastnického práva, ani stavební či jiné činnosti. Pokud by v rámci přezkumného řízení vyšlo najevo, že nebyla dostatečně respektována stanoviska dotčených orgánů v tom smyslu, že jsou uložena omezení, která jsou v rozporu s takovými stanovisky, je v rámci přezkumu možné a správné zrušit pouze tu část výroku, která obsahuje omezující podmínky či zákazy. Takový postup je důvodný zejména proto, že již samotné stanovení chráněného ložiskového území (i bez zákazu stavební či jiné činnosti) zabezpečuje určitý stupeň ochrany nerostného bohatství. Pokud je rozhodnutí zrušeno jako celek, otevírá se tím prostor pro nevratné změny v blízkosti dobývacího prostoru, které mohou významně zkomplikovat budoucí využití nerostného bohatství. Napadenými rozhodnutími došlo k nezákonnému zásahu práva žalobce na provozování hornické činnosti.
24. Žalobce uzavírá, že rozhodnutí o stanovení CHLÚ bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Konečně také tvrdí, že nebyla dodržena lhůta dvou měsíců pro vydání rozhodnutí o přezkumu podle § 96 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že obě rozhodnutí vydal stejný správní orgán a rozhodnutí o přezkumu není opřeno o žádné nové skutečnosti, není na místě uplatnit objektivní jednoroční lhůtu; dvouměsíční lhůta běžela od samotného vydání rozhodnutí.
25. V doplnění žaloby ze dne 9. 1. 2024 se žalobce dále vyjádřil k rozsahu chráněného ložiskového území, které se dle jeho názoru odvíjí především od způsobu těžby. Příliš náročné požadavky na odůvodnění hranic chráněného ložiskového území by vedly k tomu, že chráněné ložiskové území nebude možné stanovit a tento důležitý nástroj ochrany nerostného bohatství by zcela ztratil opodstatnění. Proto bylo chráněné ložiskové území stanoveno tak, aby pokrývalo území 100 až 300 m od hranice dobývacího prostoru.
26. Žalobce podotýká, že i při výrazném zmenšení chráněného ložiskového území by chráněné ložiskové území zasahovalo do bezprostředního okolí stavby č. p. 44. Žalobce opakuje, že rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území výslovně připouští umístování některých zemědělských staveb. Rozvoj hospodaření v uvedené stavbě tak není stanovením chráněného ložiskového území zásadně negativně ovlivněn.

III. Vyjádření žalovaného

27. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že napadená rozhodnutí mají za cíl přispět k nápravě vad vytýkaných Ochránce.
28. Žalovaný míní, že rozklad žalobce vůbec nereagoval na závěry ministra uvedené v přezkumném rozhodnutí.

29. Žalovaný ve shodě s Ochráncem setrvává na názoru, že „rozhodování o vymezení chráněného ložiskového území Smržovice je fakticky stanovením stavební uzávěry, a to aniž by proběhl příslušný proces se zainteresováním potenciálně dotčených subjektů a s umožněním řádného uplatnění jejich práv.“
30. Žalovaný uvádí, že nedostatečné odůvodnění průběhu hranic CHLÚ bylo jednou z hlavních výtek Ochránce, přičemž jeho závěru svědčí též odborná literatura. Konečná podoba hranic by měla být určitým průsečíkem všech střetávajících se zájmů, a to včetně zájmů třetích osob.
31. K dosažení dohody s Městským úřadem Kdyně žalovaný opět odkazuje na závěry Ochránce. Dále podotkl, že zásada koncentrace řízení znamená, že se dotčené orgány vyjadřují k úplnému (tj. konečnému) návrhu a k tomuto úplnému návrhu se také koná ústní jednání, což v daném případě dodrženo nebylo.
32. K účastenství podatele žalovaný konstatuje, že přestože je účastníkem řízení o stanovení CHLÚ pouze navrhovatel, nelze tvrdit, že rozhodnutí v tomto řízení se týká pouze práv navrhovatele. Sdělí-li další osoby rozhodujícímu správnímu orgánu relevantní skutečnosti, je povinností správního orgánu tyto skutečnosti zvážit.
33. Žalovaný míní, že je sporné, zda se v dané situaci (řízení o rozkladu) uplatní § 36 odst. 3 správního řádu.
34. Žalovaný konečně uvádí, že byly dodrženy veškeré lhůty pro zahájení přezkumného řízení a vydání přezkumného rozhodnutí.
35. V doplnění vyjádření ze dne 16. 2. 2024 se žalovaný ztotožnil s argumentací osob zúčastněných na řízení, a to včetně nepřipustnosti žaloby. Žalovaný míní, že napadená rozhodnutí nezasáhla do práv žalobce. A žalobce ani nemohl být v dobré víře, že původní rozhodnutí nebude zrušeno.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

36. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 (též podatel) se ve vyjádření k žalobě ztotožnila s vyjádřením žalovaného co do odkazu na zprávu Ochránce i přezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu. Dále uvádí, že je absurdní tvrzení žalobce, že rozhodnutí o stanovení CHLÚ není třeba odůvodňovat z toho důvodu, že má pouze jednoho účastníka. Kategoricky nesouhlasí s tvrzením žalobce, že záměry vlastníků nemovitostí v CHLÚ zatím nejsou nijak konkrétní.
37. Podatel se domnívá, že žalobce manipulativním způsobem a mimoběžně s předmětem předmětného soudního řízení správního konstruuje jeho údajné pohnutky. Z tendenčních argumentů žalobce je zřejmé, že účelově zkresluje skutečnosti a nadále nebere v potaz jiné zájmy, než je soukromý zájem na svém podnikání. CHLÚ jednoznačně omezuje rozvoj farmy podatele a brání čerpat z investičních dotací.
38. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 uvedla, že stanovení CHLÚ považuje za nucené omezení svého vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a § 1038 občanského zákoníku. Vyhovění žalobě by znamenalo „automatické“ obnovení stavu, kdy její vlastnické právo k jejím lesním a lučním pozemkům, které byly zahrnuty do stanoveného CHLÚ, bylo omezeno. K tomu došlo bez jejího vědomí a v řízení, jehož průběh neměla možnost ovlivnit.
39. Zúčastněná osoba má za to, že žaloba je nepřipustná podle § 68 soudního řádu správního, neboť proti rozhodnutí o stanovení CHLÚ byla od počátku směřována řada podnětů třetích osob na zahájení přezkumného řízení. Přezkumným rozhodnutím tak nebylo zasaženo do právní jistoty žalobce. Navíc žaloba směřuje jen proti důvodům rozhodnutí.

40. K žalobním důvodům zúčastněná osoba uvádí, že žalovaný v rozhodnutí o stanovení CHLÚ nerespektoval zákonnou úpravu a rozhodl v rozporu s § 17 odst. 1 horního zákona bez dohody se stavebním úřadem Městského úřadu Kdyně, aniž by inicioval u nadřízeného správního orgánu přezkumné řízení ve vztahu ke stanovisku stavebního úřadu, které považoval za nezákonné.
41. Zúčastněná osoba dále míní, že všechna podkladová závazná stanoviska dotčených orgánů (Městského úřadu Domažlice, Městského úřadu Kdyně, Obvodního báňského úřadu, Ministerstva pro místní rozvoj) neobsahují odůvodnění a jsou tak nepřezkoumatelná, což již samo o sobě zakládá nezákonnost rozhodnutí o stanovení CHLÚ. Není ani zřejmé, zda stanoviska dotčených orgánů respektovala Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje.
42. Zúčastněná osoba se ztotožňuje se závěry napadených rozhodnutí. Taktéž dle jejího názoru absentují v rozhodnutí o stanovení CHLÚ důvody vymezení hranic předmětného CHLÚ a důvody stanovení podmínek. Žalovaný také chybně výslovně odmítl zohlednit jakékoli další dotčené veřejné a soukromé zájmy, ačkoli měl (s o hledem na zásah ústavních práv dalších osob, především práva vlastnického) provést test proporcionality. Dle zúčastněné osoby v tomto testu převáží práva dalších osob.

V. Argumentace při jednání

43. Žalobce při jednání setrval na žalobní argumentaci. Poukázal na důležitost ochrany nerostného bohatství, která má přednost před nedotknutelností vlastnictví. Podotkl, že na daném území nehrozí obnova těžby, je však třeba předejít riziku stavební činnosti. Uvedl, že stanovisko Ochránce není dostatečně odůvodněno a vyjádřil nesouhlas s ním. Zdůraznil, že stanovení CHLÚ je pouze procesním nástrojem ochrany nerostného bohatství. Dle žalobce je jím podaná žaloba přípustná.
44. Žalovaný odkázal na svá předchozí podání.
45. Zástupce zúčastněné osoby č. 2 při jednání zopakoval, že žaloba směřuje proti důvodům rozhodnutí a je nepřípustná. Zdůraznil, že byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí o stanovení CHLÚ v přezkumném řízení. Uvedl, že test proporcionality měl být proveden již v řízení o stanovení CHLÚ. Dále odkázal na své dřívější vyjádření.

VI. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

46. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
47. Podle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

A. Přípustnost žaloby

48. Soud se musel nejprve zabývat námitkou žalovaného a zúčastněné osoby, že podaná žaloba je nepřípustná.
49. Soud nejprve posoudil přípustnost žaloby proti rozhodnutí ministryně ze dne 29. 8. 2022, č. j. MZP/2022/430/821, kterým bylo zahájeno přezkumné řízení.

50. Přezkumné řízení probíhá ve dvou fázích. V první fázi se rozhoduje zpravidla na vyšším stupni správních orgánů o tom, zda jsou dány podmínky pro zahájení přezkumu, tedy o tom, zda řízení skončené vydáním pravomocného rozhodnutí lze znovu otevřít a ve věci znovu rozhodovat, ve druhé fázi, která následuje po již zahájeném přezkoumání, se rozhoduje o tom, zda původní rozhodnutí bude zrušeno či změněno nebo zrušeno a vráceno správnímu orgánu I. stupně, přičemž tento správní orgán je vázán právním názorem správního orgánu, který přezkumné řízení zahájil.
51. Rozhodnutí ministryně o zahájení přezkumného řízení v nynější věci představuje rozhodnutí v první fázi přezkumného řízení. Toto usnesení je rozhodnutím procesním, kterým bylo pouze rozhodnuto, že jsou splněny obecné podmínky pro vedení přezkumného řízení. Samo o sobě však toto rozhodnutí ještě nezasáhlo do práv žalobce. Právní sféra žalobce nebyla tímto rozhodnutím ještě jakkoli dotčena (viz shodně rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 17 Af 11/2020 – 45). Vydané usnesení o zahájení přezkumného řízení proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť nezasáhlo do veřejných subjektivních práv žalobce. Proto je dle § 70 písm. a) soudního řádu správního ze soudního přezkumu vyloučeno a žaloba proti tomuto rozhodnutí je nepřipustná (46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního).
52. Nadto soud podotýká, že žaloba proti tomuto rozhodnutí byla podána zjevně opožděně, což by byl další důvod pro odmítnutí žaloby proti tomuto rozhodnutí.
53. K přípustnosti žaloby proti rozhodnutí ministrů o zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení soud uvádí následující.
54. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006–73, č. 1513/2008 Sb. NSS, ve vztahu k § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dovodil, že rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu. Tyto závěry Nejvyšší správní soud převzal i ve vztahu k rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení, kterým bylo podle § 97 odst. 3 nového správního řádu z roku 2004 zrušeno rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011–79, bod 25). Je-li proto zamítnuto odvolání (rozklad) proti tomuto rozhodnutí, lze proti rozhodnutí o odvolání (rozkladu) brojit samostatně správní žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 228/2016–76, bod 37). Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013–42, bod 27, *„rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.“*
55. Rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu (o zrušení či změně přezkoumávaného rozhodnutí, popřípadě o zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci původně rozhodujícímu orgánu), potažmo rozhodnutí podle § 94 odst. 4 správního řádu tedy zasahuje do právní sféry účastníků řízení. Neobstojí přitom tvrzení zúčastněné osoby (a žalovaného), že je významné, zdali vydání přezkumného řízení bylo překvapivé a bylo jej možno „očekávat“ s ohledem na opakované podněty k nařízení přezkumného řízení. Zásadní skutečností pouze zůstává, že bylo v přezkumném rozhodnutí zrušeno původně vydané rozhodnutí, čímž bylo zasaženo

do práv adresátů původního rozhodnutí. V posuzované věci byla dotčena práva žalobce zrušením rozhodnutí o stanovení CHLÚ a je tedy splněna podmínka přípustnosti žaloby. Zcela mimoběžná je pak argumentace žalovaného v jeho doplnění vyjádření ze dne 16. 2. 2024, neboť zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem nelze zaměňovat za zrušení správního rozhodnutí v přezkumném řízení. Zásadní odlišnost tkví ve skutečnosti, že v přezkumném řízení jsou rušena již pravomocná správní rozhodnutí, pročez je nabíledni, že jejich zrušením jsou dotčena práva adresátů původních rozhodnutí.

56. Zároveň soud neshledal, že by žalobní argumentace směřovala toliko k důvodům napadeného rozhodnutí. Z obsahu žaloby dle soudu vyplývá, že žalobce nesouhlasí s výrokem napadených rozhodnutí, tj. s tím, že bylo v přezkumném řízení zrušeno původní rozhodnutí o stanovení CHLÚ. Proto také navrhuje zrušení rozhodnutí ministrů. Soudu není příliš zřejmé, z čeho zúčastněná osoba č. 2 dovozuje, že žalobce s výroky napadených rozhodnutí souhlasí a rozporuje pouze jejich důvody. Jakkoli žalobce polemizuje s tvrzeními stran (ne)oprávněnosti stanovení CHLÚ Smržovice, děje se tak v první řadě za účelem zpochybnění závěrů, že původní rozhodnutí bylo nezákonné, a proto muselo být zrušeno v přezkumném řízení. Touto argumentací se tedy žalobce vymezuje proti výrokům napadených rozhodnutí a nikoli pouze proti jejich odůvodnění. Soud proto neshledal, že by měla být žaloba odmítnuta.

57. Soud tedy přistoupil k věcnému přezkumu žalobou napadených rozhodnutí.

B. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

58. Žalobce v první řadě napadá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Tuto námitku soud musel vypořádat přednostně, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí může posoudit jeho zákonnost.

59. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů však musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, bod 28).

60. Soud při vědomí výše uvedených východisek dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je dostatečně odůvodněné.

61. Soud nepopírá, že ministr v rozhodnutí o rozkladu pouze stručně posoudil zákonnost přezkumného řízení, a to ve dvou závěrečných odstavcích. V prvním z nich přitom pouze

zrekapituloval důvody přezkumného rozhodnutí a ve druhém pak obecně odmítl důvodnost námitek žalobce pro jejich obecnost s tím, že nerozporují závěry přezkumného rozhodnutí.

62. Soud však zdůrazňuje, že míra a kvalita odůvodnění je předznamenána úrovní podaného rozkladu. Není úkolem odvolacího či rozkladového orgánu domýšlet odvolací či rozkladové námitky či tyto dále rozvádět. Uvedené je nutno vzít na zřetel v nyní posuzované věci, v níž žalobce (na rozdíl od podané žaloby) v rozkladu toliko stručně a spíše obecně vyjádřil nesouhlas s přezkumným rozhodnutím (viz dále). V závěru rozkladu sice uvedl, že odůvodnění následně doplní, ze spisového materiálu však není zřejmé, že by toto doplnění podal a ani v žalobě netvrdí, že by tak učinil. Soud tedy při hodnocení přezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu vyšel z podaného rozkladu.
63. Žalobce ve svém (nedoplněném) rozkladu namítl, že stanovením CHLÚ nedochází k zásahu do práv podatele, neboť jeho práva budou posouzena v řízeních o jeho záměrech, a to při vydání závazného stanoviska. Proto obecně uvedl, že na odůvodnění rozhodnutí o stanovení CHLÚ není nutno klást přísné požadavky, přičemž tyto nízké požadavky původní rozhodnutí splňuje. Konečně uvedl, že požadavek ministra uvedený v přezkumném rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a zároveň omezuje efektivní ochranu nerostných surovin.
64. Soud souhlasí s ministrem, že takto formulované rozkladové námitky jsou obecné, respektive nesměřují proti důvodům, pro které bylo zrušeno původní rozhodnutí o stanovení CHLÚ. Vznesené námitky se v první řadě týkají osoby podatele (a jeho práv), případně obsahují obecné teze. Ministr proto mohl v rozhodnutí o rozkladu odkázat na odůvodnění přezkumného rozhodnutí, neboť vůči těmto důvodům žalobce fakticky nevznesl žádnou polemiku. Bylo věcí žalobce, zda konkrétně zpochybní závěry o absenci podrobného zdůvodnění průběhu hranic CHLÚ, o nedosažení dohody s Městským úřadem Kdyně a o nerespektování zásady koncentrace ve vztahu k nařízení ústního jednání. Jestliže tak neučinil, a to ani přes své avízo, že tak snad učiní, nemůže se nyní dovolávat nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu, neboť v něm ministr reagoval toliko na obsah rozkladové argumentace, která byla bez opory v důvodech přezkumného rozhodnutí.
65. Soud pouze okrajem podotýká, že správní orgán by měl v odůvodnění rozhodnutí předestřít své vlastní úvahy. Soud nepovažuje za příliš vhodné, pokud ministr v rozhodnutí o rozkladu co do správnosti rozkladem napadeného rozhodnutí odkázal na stanovisko Ochránce a vyjádření podatele. Z těchto podkladů mohl ministr vycházet, bylo však vhodné, aby předestřel vlastní pohled na nařízení přezkumného řízení. S ohledem na mizivou argumentaci žalobce v podaném rozkladu však tato výtku nemohla způsobit nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, jak již soud uvedl výše.
66. Jestliže soud shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelné, mohl přistoupit k přezkumu jeho zákonnosti.

C. Soudní přezkum přezkumných rozhodnutí

67. Soud považuje za vhodné v úvodu předestřít obecné mantinely, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí vydané v přezkumném řízení.
68. Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je mimořádným prostředkem směřujícím ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení změnit nebo zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv

těž věcná správnost nebo jiná hlediska. I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. 2 As 68/2013 – 59).

69. Pokud správní orgán dospěje v přezkumném řízení k závěru, že rozhodnutí je nezákonné, pak má dvě možnosti: buď rozhodnutí změnit, nebo zruší (bez dalšího či věc vrátí k novému projednání). Volba způsobu rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení bude záležet na konkrétních okolnostech případu, byť platí, že je třeba dát zásadně přednost změně rozhodnutí před jeho zrušením a vrácením k novému projednání, a to zejména s ohledem na obecnou zásadu obsaženou v § 6 odst. 2 věta první správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2015, č. j. 2 As 126/2015 – 94). Zároveň platí, že přezkumný správní orgán musí zkoumat především splnění procesních podmínek pro zrušení rozhodnutí a své úvahy, kterými se přitom řídil, a závěry, k nimž dospěl, musí do odůvodnění správního aktu uvést, a to v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2015, č. j. 4 As 251/2014 – 85).
70. Pro soudní přezkum přezkumného rozhodnutí pak platí, že se odvíjí od způsobu rozhodnutí v přezkumném řízení. Jestliže soud posuzuje přezkumné rozhodnutí, kterým bylo původní rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání, což platí pro věc žalobce, přezkoumá pouze důvody pro zrušení původního rozhodnutí a nařízení nového projednání. Nezabývá se tím, jak má být v novém řízení rozhodnuto. Pokud by postupoval opačně, nepřipustně by tím zasáhl do pravomoci správního orgánu ve věci rozhodnout. Nelze totiž pominout, že věc sama bude znovu posuzována na úrovni veřejné správy. A ochrana účastníků řízení zůstává zachována, neboť proti nově vydanému rozhodnutí mohou brojit jak opravnými prostředky ve správním řízení, tak i správní žalobou.
71. V takto stanoveném rozsahu soud přistoupil k přezkumu zákonnosti žalobou napadených rozhodnutí.

D. Dodržení lhůty k vydání přezkumného rozhodnutí

72. Soud předně neshledal důvodnou námitku žalobce, že přezkumné rozhodnutí bylo vydáno po lhůtě stanovené správním řádem.
73. Podle § 96 odst. 1 správního řádu usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.
74. Rozhodnutí o stanovení CHLÚ nabylo právní moci 7. 9. 2021. Usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo vydáno dne 29. 8. 2022, tedy v roční lhůtě stanové v § 96 odst. 1 správního řádu.
75. K dodržení lhůty dvou měsíců od okamžiku, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, soud uvádí, že dle tvrzení žalovaného se o důvodech zahájení přezkumného řízení dozvěděl z podání podatele, které mu bylo doručeno dne 30. 6. 2022. Jestliže tedy rozhodl o zahájení přezkumného řízení dne 29. 8. 2022, učinil tak ve lhůtě stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu. Soud nemůže přisvědčit žalobci, že by tato lhůta počala běžet již vydáním rozhodnutí o stanovení CHLÚ. Výklad žalobce je v tomto směru nelogický, protože nelze předpokládat, že by již v době vydání rozhodnutí žalovaný věděl o jeho nezákonnosti. Naopak o důvodech nezákonnosti se dozvěděl teprve následně, a to v návrhu podatele ze dne 30. 6. 2022, respektive ze zprávy Ochránce, která mu byla doručena dne 23. 8. 2022.

E. Účastenství podatele v přezkumném řízení

76. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce, že ministr v přezkumném řízení chybně považoval podatele za účastníka řízení.
77. K uvedené námitce soud předesílá, že přezkumné řízení je zahajováno výlučně z moci úřední. Účastník původního řízení anebo jiný subjekt může sice informovat správní orgán o tom, že z jeho pohledu existují důvody pro zahájení řízení, tzn. podat k provedení přezkumného řízení podnět, a tím iniciovat určitý postup, nicméně k zahájení samotného řízení dochází teprve až na základě úkonu správního orgánu, který je příslušný přezkumné řízení provést. Jinak vyjádřeno, podnět k provedení přezkumného řízení není návrhem na zahájení řízení a příslušný orgán jím není vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 – 135).
78. Jestliže je tedy přezkumné řízení zahajováno výlučně z moci úřední, nelze vyloučit, aby podnět k zahájení přezkumného řízení dala též osoba, která nebyla účastníkem původního správního řízení. Je pouze věcí správního orgánu příslušného k provedení přezkumného řízení, zdali skutečnosti uvedené v podnětu shledá důvodnými, či nikoli a na základě nich sám ex offio zahájí přezkumné řízení. Uvedenému odpovídají také závěry komentářové literatury, dle nichž „*podnět k provedení přezkumného řízení může podat kdokoli jiný než účastník řízení. V takovém případě tento podnět bude vyřizován v režimu § 42, který počítá se sdělením pouze na základě předchozího požádání podatele*“ (Potěšil, L. a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 537, marg. č. 11.). Za dané situace tedy mohl podatel vznést podnět k zahájení přezkumného řízení.
79. Stejně tak soud míní, že se podatel mohl následně k podstatě přezkumného řízení vyjadřovat, respektive zasílat další podání, v nichž argumentoval nezbytností zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení. Takto se dle soudu nestal účastníkem přezkumného řízení, jak tvrdí žalobce, nýbrž pouze správnímu orgánu rozhodujícímu v přezkumném řízení zasílal své podněty a stanoviska, k čemuž byl oprávněn již před zahájením přezkumného řízení. Bylo pouze a jen na ministrovi jako příslušném přezkumném orgánu, zdali přednesené argumenty akceptuje a odůvodní jimi zahájení přezkumného řízení z moci úřední, respektive vydání přezkumného rozhodnutí. Ve všech případech však rozhodnutí vydával vlastním jménem a zaslané podněty mohly být pouhou inspirací pro jejich odůvodnění.
80. Jestliže se tedy podatel nestal účastníkem přezkumného řízení, nemůže být námitka žalobce důvodná.

F. Stanovení CHLÚ – obecná východiska

81. Podle § 17 odst. 1 horního zákona chráněné ložiskové území stanoví ministerstvo životního prostředí po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti České republiky rozhodnutím vydaným v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.
82. Soud předesílá, že stanovením chráněného ložiskového území se sleduje zabezpečení zvýšené ochrany nerostného bohatství (tj. ložisek vyhrazených nerostů, které jsou ve vlastnictví státu). Cílem tohoto administrativně-právního nástroje je včasná ochrana výhradních ložisek proti znemožnění nebo ztížení jejich budoucího dobývání nehornickými stavbami a zařízeními (Vícha, O.: Horní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, citováno dle ASPI).

83. Žalobce v žalobě rozporuje, že stanovení CHLÚ nelze ztotožnit se stavební uzávěrou. S tím se soud ztotožňuje.
84. Institut stavební uzávěry je upraven v § 97 a násl. stavebního zákona. Smyslem stavební uzávěry je v nezbytném rozsahu zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území (Machačková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 720).
85. Z uvedeného vyplývá, že jakkoli je institut stavební závěry blízký stanovení CHLÚ, nelze tyto dva instituty ztotožňovat. Stavební uzávěra se uplatní obecně, zatímco stanovení CHLÚ lze využít pouze pro ochranu ložiskového území. Zásadním rozdílem také je, že stavební uzávěra sama stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, zatímco stanovením CHLÚ tato omezení vyplynou již ze zákona a nejsou časově ohraničená. Oba instituty také mají odlišnou procesní úpravu jejich přijetí, včetně všech souvisejících skutečností.
86. Na straně druhé však soud nepochybuje, že oba instituty v nemalé míře omezují práva vlastníků pozemků, jež se nacházejí v omezovaném území. Tuto podobnost nelze dle soudu popírat, stejně jako nelze popírat faktickou odlišnost obou těchto institutů. Soud nemůže přisvědčit žalobci, že samotné stanovení chráněného ložiskového území nepřináší zákaz ani omezení žádné činnosti, neboť tato omezení jednoznačně vyplývají z § 18 horního zákona a týkají se především stavební činnosti v CHLÚ. Jakkoli může být soulad takovéto činnosti posuzován až následně v řízení před stavebním úřadem, nic to nemění na skutečnosti, že již stanovením CHLÚ dochází k zásahu do práv vlastníků nemovitostí (viz podrobněji dále).
87. Jakkoli tedy soud souhlasí s tím, že obrat užitý Ochráncem, že „rozhodování o vymezení CHLÚ Smržovice bylo fakticky stanovením stavební uzávěry“ není nejpřesnější, tak toto pochybení nemohlo nic změnit na dalších jeho závěrech. Klíčové totiž zůstává, že stavební uzávěra i stanovení CHLÚ omezuje práva vlastníků pozemků nacházejících se na daném území, přičemž tento faktor nemůže být při rozhodování žalovaného pominut.
88. Konečně soud úvodem konstatuje, že neshledal závěry Ochránce vyřčené v tomto řízení v zásadním rozporu s jeho zprávou dne 20. dubna 2015, sp. zn. 5961/2012/VOP/MPO. V tehdejší věci Ochránce posuzoval výklad § 18 horního zákona a toho, zda lze umisťovat stavby do CHLÚ. Výslovně přitom uvedl, že stanovení CHLÚ a priori neznamená zamezení jakékoli stavební činnosti v chráněném ložiskovém území, která není v obecném zájmu. A pro soud je klíčové, že Ochránce rozporované závěry vyslovil v souvislosti s hodnocením řízení před stavebním úřadem při posuzování záměru umisťovaného v CHLÚ; neposuzoval tedy proces stanovení CHLÚ. V tomto kontextu je nezbytné vnímat jednotlivá vyjádření. Tehdejší závěry Ochránce přitom svědčí shora vyslovenému, že jakkoli nelze stavební uzávěru a stanovení CHLÚ ztotožnit, tak oba instituty omezují práva osob, které by na daném území chtěly vyvíjet stavební činnost. A v tomto si jsou blízké.
89. Na základě těchto východisek týkajících se stanovení CHLÚ soud přistoupil k hodnocení žalobních námitek.

G. Vymezení hranice CHLÚ

90. Ministr označil za první důvod pro zrušení rozhodnutí o stanovení CHLÚ absenci podrobného zdůvodnění zejména ve vztahu k vymezení hranic předmětného CHLÚ.
91. Soud předně nemůže přisvědčit námitce žalobce, že původní rozhodnutí nemuselo vůbec s ohledem na § 68 odst. 4 správního řádu obsahovat odůvodnění.

92. Podle tohoto ustanovení odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.
93. Podle konstantního názoru Nejvyššího správního soudu je třeba s touto výjimkou z pravidla procesních předpisů zacházet „jako se šafránem“. Vždy je zapotřebí přihlédnout ke konkrétním okolnostem, přičemž není možné automaticky učinit závěr o možnosti rozhodnutí vůbec neodůvodňovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2017, č. j. 1 As 119/2016 – 52). V rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 – 27, kasační soud konstatoval, že *„[u]stanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Rozhodnutí, u nichž procesní úprava nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou zpravidla rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter. Smyslem zákonem stanovené možnosti neodůvodnit rozhodnutí je tedy zjednodušení postupu správního orgánu nebo soudu, není-li odůvodnění vzhledem k výše uvedeným okolnostem potřeba. Toto zjednodušení však nemůže vést k omezení právní ochrany osoby, která se domnívá, že byla rozhodnutím zkrácena na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163).“*
94. Vstříc těmto pravidlům pro aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu soud shledal, že v daném případě muselo být rozhodnutí o stanovení CHLÚ odůvodněno. Rozhodnutí o stanovení CHLÚ se dotýká práv třetích osob, neboť především vlastníci pozemků náležejících do CHLÚ jsou významně omezeni na svých vlastnických právech (viz § 18 horního zákona). Není přitom rozhodné, že tyto třetí osoby nejsou účastníky řízení o stanovení CHLÚ. Význam odůvodnění v nyní projednávané věci se projevil o to více, že třetí osoby (osoby zúčastněné na řízení) vznesli proti stanovení CHLÚ konkrétní připomínky. Použití § 68 odst. 4 správního řádu tedy nepřicházelo do úvahy. A pro úplnost soud uvádí, že o nutnosti odůvodnit stanovení CHLÚ nepochyboval ani žalovaný, který své rozhodnutí odůvodnil.
95. Soud dále posoudil, zda rozhodnutí o stanovení CHLÚ obsahuje dostatečné odůvodnění stran vymezení jeho hranic.
96. Soud konstatuje, že hranice CHLÚ byly v původním rozhodnutí vymezeny dostatečně určitě, a to především uvedením konkrétních souřadnic. Na straně druhé však soud souhlasí s ministrem, že toto vymezení hranic nebylo v rozhodnutí o stanovení CHLÚ dostatečně odůvodněno. Žalovaný v rozhodnutí o stanovení CHLÚ k jeho územnímu vymezení uvedl následující: *„V místech, kde nebyly identifikovány střety zájmů v rozporu se stanovením a účelem CHLÚ, byla hranice CHLÚ navržena ve vzdálenosti 300 m od hranice DP Smržovice. Západní a severozápadní hranice CHLÚ respektuje území vymezené stavebním úřadem MěÚ Kdyně, ve kterém se nacházejí stávající či plánované vodní zdroje pro obce Dobříkov, Branišov a Hluboká. V místech, kde existuje v současnosti zástavba, je hranice CHLÚ navrhována do vzdálenosti 100 m od intravilánu obcí.“* Jakkoli tato pasáž zčásti uvádí důvody, pro které bylo CHLÚ stanoveno v popsáných hranicích, činí tak nedostatečně. Obzvláště za situace, kdy k vymezení CHLÚ vznesly připomínky osoby zúčastněné na řízení (a také další osoby), které stanovením CHLÚ byly dotčeny na svých právech. Zde soud ostatně okrajem uvádí, že třetí osoby mohou proti stanovení CHLÚ brojit správní žalobou, pokud by zasáhlo do

jejich základních práv (rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 172/2021 – 106). Jestliže tedy třetí osoby vznesly proti návrhu na stanovení CHLÚ připomínky, nemohly být vypořádány toliko s poukazem na absenci jejich účastenství. Naopak bylo povinností žalovaného k těmto námitkám přihlédnout a na ně reagovat, což však neučinil.

97. Soud nemůže souhlasit s argumentací žalobce, že stanovení CHLÚ není nezbytné podrobně odůvodňovat, neboť teprve následně při umístnění stavby by byly řádně posouzeny zájmy třetí osoby (stavebníka) i zájmy na ochraně nerostného bohatství a jeho těžby. Soud nepopírá, že v řízení dle stavebního zákona by byly hodnoceny konkrétní okolnosti té které stavby, která by měla být umístněná v CHLÚ, na straně druhé tato skutečnost nevylučuje, aby třetí osoby vznesly připomínky již v řízení o stanovení CHLÚ. Soud opakuje, že již samotným stanovením CHLÚ mohou být práva těchto osob v nemalé míře dotčena. Nelze pominout, že v případě stanovení CHLÚ by dotčený orgán vydávající závazné stanovisko pro účely územního či stavebního řízení (tj. obvodní báňský úřad) vycházel z již vydaného rozhodnutí o stanovení CHLÚ. V této fázi by přitom vlastníci pozemků byli značně omezeni v možnosti vznést připomínky vůči samotnému vymezení CHLÚ. Proto musí mít za účelem ochrany svých práv zaručenu možnost vznést připomínky již v procesu stanovení CHLÚ, a to přesto, že nejsou účastníky tohoto řízení. Zrcadlovou povinností ministerstva pak je na tyto připomínky v odůvodnění rozhodnutí o stanovení CHLÚ reagovat, neboť je nadále povinen přihlížet (šetřit) práva třetích osob.
98. Soud nepopírá význam stanovení CHLÚ jakožto způsobu ochrany nerostného bohatství a zachování možnosti jeho případné těžby. Na straně druhé však nelze v řízení o stanovení CHLÚ naprosto pomíjet práva třetích osob. Povinností rozhodujícího správního orgánu je zvážit veškerá práva a zájmy, které stojí ve vzájemné konkurenci, a ve svém rozhodnutí uvést, proč upřednostnil jeden či druhý zájem (právo). Soud souhlasí se žalobcem, že odůvodnění musí odpovídat míře omezení, které přináší, na rozdíl od žalobce však míní, že rozhodnutí o stanovení CHLÚ může přinést nemalé omezení práv třetích osob.
99. Žalobce se dále dovolává skutečnosti, že stavební uzávěra byla vydána již rozhodnutím ze dne 15. 1. 1981. Soud však odkazuje k výše uvedenému, že stavební uzávěra a stanovení CHLÚ nejsou totožnými instituty. Jakkoli stanovením CHLÚ dochází k omezení možné stavební činnosti na daném území, nelze toto rozhodnutí ztotožňovat s dřívějším rozhodnutím o stavební uzávěře. Především však dřívější vydání stavební uzávěry nemůže nic změnit na povinnosti správního orgánu řádně odůvodnit územní rozlohu CHLÚ. Soud nepopírá, že ve své podstatě může stavební uzávěra více zasáhnout do práv vlastníků pozemků v území, na které dopadá, uvedené však neminimalizuje zásah do práv při stanovení CHLÚ. Tento zásah, byť je odlišný od stavební uzávěry, je nemalý, a proto musí být řádně odůvodněn, obzvláště jestliže je správní orgán spraven o nesouhlasu s vymezením CHLÚ.
100. Pro úplnost soud uvádí, že v nynějším řízení nemůže řešit, zda byla hranice CHLÚ Smržovice stanovena vyváženě, respektive správně. V současné době soud pouze posuzuje, zdali byly dány důvody zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení. Ve vztahu k vymezení hranic CHLÚ tedy soud pouze přezkoumal, zdali bylo toto vymezení dostatečně odůvodněno, a dospěl k závěru, že dostatečně odůvodněno nebylo. Konkrétní jejich vymezení bude předmětem dalšího řízení, do kterého soud nemůže v tomto řízení jakkoli zasahovat.

H. Dosažení dohody s Městským úřadem Kdyně

101. Žalobce zpochybňuje rovněž důvod pro vydání přezkumného rozhodnutí spočívající v nedosažení dohody s Městským úřadem Kdyně. Tuto skutečnost však soud považuje za nespornou.
102. Soud předně nemá důvod zpochybňovat závěr Ochránce i tvrzení žalobce, že Městský úřad Kdyně se vyjadřoval k již upravenému návrhu na stanovení CHLÚ. V tomto ohledu tedy nelze shledat pochybení žalovaného.
103. Uvedené však nic nemění na skutečnosti, že v původním rozhodnutí nebyly zohledněny všechny podmínky, které ke stanovení CHLÚ vnesl Městský úřad Kdyně. Městský úřad Kdyně ve svém stanovisku sice souhlasil se stanovením CHLÚ, avšak pouze za následujících podmínek:
- 1) pozemky uvnitř chráněného ložiskového území budou specifikovány parcelními čísly a katastrálním územím;
 - 2) pokud pozemky, které se stanou součástí CHLÚ, budou podléhat omezením (stavební uzávěře) podle vydaného rozhodnutí o vyhlášení CHLÚ, budou mít toto omezení vyznačeno v katastru nemovitostí v souladu s 516 odst. 4 horního zákona;
 - 3) platnost vyhlášeného CHLÚ s vyhlášenou stavební uzávěrou bude omezena maximálně na dobu 30 let ode dne vyhlášení a poté budou přehodnoceny důvody vyhlášení CHLÚ;
 - 4) v CHLÚ budou respektovány stávající legálně povolené a užívané stavby, které nepodléhaly stavební uzávěře a to minimálně po dobu životnosti těchto staveb, pokud se navrhovatel CHLÚ s vlastníky těchto staveb nedohodne jinak.
104. Z uvedených podmínek byla respektována pouze podmínka č. 4. Ostatní podmínky do rozhodnutí o stanovení CHLÚ začleněny nebyly. Nelze tedy tvrdit, že by vydané rozhodnutí plně respektovalo stanovisko Městského úřadu Kdyně. Tomu ostatně svědčí i tvrzení žalobce, že „ze čtyř podmínek Městského úřadu Kdyně tři odporovaly právním předpisům“. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný při stanovení CHLÚ porušil § 17 odst. 1 horního zákona, neboť své rozhodnutí vydal bez dohody s dotčeným stavebním úřadem (Městským úřadem Kdyně).
105. Soud netvrdí, že žalovaný byl povinen plně respektovat podmínky, které Městský úřad Kdyně vnesl, na straně druhé je ale nemohl pominout a stanovit podmínky odlišné, aniž by postupoval dle zákonných pravidel stanovených v § 136 odst. 6 správního řádu. Uvedené ustanovení upravuje postup při řešení rozporů, které mohou vzniknout mezi správním orgánem, který vede řízení (tj. v daném případě žalovaným), a správními orgány, které jsou dotčenými orgány (tj. Městský úřad Kdyně). Žalovaný se měl pokusit se o smírné odstranění rozporů, případně existující rozpory oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který by daný spor rozhodl. Jestliže však takto žalovaný nepostupoval a rozhodl v rozporu se stanoviskem Městského úřadu Kdyně jako dotčeným orgánem, ob stojí závěr ministra o zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení.
106. Konečně soud uzavírá, že v tomto řízení nemůže hodnotit, zda podmínky stanovené Městským úřadem Kdyně byly souladné se zákonem, či nikoli. Tato otázka bude předmětem dalšího řízení před žalovaným, neboť podstatou přezkumného rozhodnutí je pouze skutečnost, že žalovaný nezohlednil podmínky vyřčené stavebním úřadem Kdyně jakožto dotčeným orgánem. Ani ministr přitom nehodnotil zákonnost těchto podmínek. V těchto mantinelech tedy soud zhodnotil zákonnost přezkumného rozhodnutí, aniž by se k obsahu těchto podmínek věcně vyjádřil.

I. Nařízení ústního jednání dle § 17 odst. 3 horního zákona

107. Dalším důvodem pro vydání přezkumného řízení byla skutečnost, že v původním řízení nebylo nařízeno ústní jednání dle § 17 odst. 3 horního zákona. I tento důvod žalobce v podané žalobě zpochybňuje.
108. Podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.
109. Podle § 17 odst. 3 věty druhé horního zákona ministerstvo životního prostředí České republiky nařídí ústní jednání spojené podle potřeby s místním šetřením a současně upozorní, že stanoviska uvedených orgánů státní správy a připomínky a návrhy účastníka se mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak ministerstvo životního prostředí České republiky k nim nemusí přihlédnout.
110. Soud předně uvádí, že nařízení ústního jednání je ve věci stanovení CHLÚ povinné. Citované ustanovení nedává správnímu orgánu možnost, zdali ústní jednání nařídí, či nikoli, nýbrž jednoznačně stanoví, že ministerstvo ústní jednání nařídí. V tomto smyslu pravidlo vyplývající z § 17 odst. 3 horního zákona představuje výjimku z obecného pravidla, dle kterého je správní řízení obecně ovládáno zásadou písemnosti (§ 15 odst. 1 správního řádu). Nařízení ústního jednání tedy musí být obligatorní součástí správního řízení o stanovení CHLÚ, neboť podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon.
111. Zároveň z citovaného ustanovení dle soudu jednoznačně vyplývá, že stanoviska orgánů státní správy a připomínky a návrhy účastníka mohou být uplatněny toliko před ústním jednáním a nikoli poté, co již proběhlo. Podání těchto podkladů pro vydání rozhodnutí je koncentrováno do doby, než proběhne ústní jednání. Uvedené odráží skutečnost, že právě na ústním jednání má být návrh na stanovení CHLÚ projednán ve své celistvosti a s přihlédnutím ke všem stanoviskům dotčených orgánů. Proti tomuto účelu by byl postup, pokud by po nařízení ústního jednání mohl být návrh na stanovení CHLÚ následně přepracován, případně by byla uplatněna nová stanoviska dotčených orgánů státní správy. Jestliže taková situace nastane, což soud nevylučuje, z dikce § 17 odst. 3 věty druhé horního zákona vyplývá, že je nezbytné opět nařídít ústní jednání, neboť zde existuje návrh v „nové podobě“, který ještě nebyl předmětem ústního jednání, případně zde jsou nová stanoviska orgánů státní správy, která je nezbytné zohlednit při stanovení CHLÚ. Takto je chráněn nejen veřejný zájem na správném stanovení chráněného území, ale též zájem navrhovatele, aby bylo toto území stanoveno s přihlédnutím k jeho zájmům.
112. Ve věci stanovení CHLÚ Smržovice ani žalobce nerozporuje, že po nařízení ústního jednání (29. 4. 2021) svůj návrh dále upravil s tím, že k tomuto upravenému návrhu byla následně předložena stanoviska orgánů státní správy, přičemž před vydáním rozhodnutí nové ústní jednání nařízeno nebylo. V tomto postupu lze shledat porušení § 17 odst. 3 věty druhé horního zákona, respektive důvod pro zrušení původního rozhodnutí v přezkumném řízení. Ústní jednání v dané věci proběhlo nad nikoli konečným návrhem a nemohlo být při něm přihlédnuto ani k veškerým stanoviskům orgánů státní správy, přestože tato stanoviska byla pro konečné rozhodnutí klíčová. Navíc soud nemůže přisvědčit žalobci, že by tato stanoviska byla vždy plně respektována, což platí přinejmenším pro stanovisko Městského úřadu Kdyně (viz výše). I při akceptaci všech připomínek však bylo nezbytné ke změně návrhu a k nově uplatněným stanoviskům nařídít ústní jednání. Na tomto závěru nic nemění, že žalobce byl jediným účastníkem řízení o stanovení CHLÚ, neboť nařízení ústního jednání není v horním zákoně nikterak vázáno na účastenství v řízení, nýbrž toliko na předložení návrhu (a připomínek navrhovatele) a stanovisek orgánů státní správy.

J. Omezující rozsah přezkumného rozhodnutí

113. Žalobce dále namítá, že ministr pochybil, jestliže nezrušil pouze tu část výroku, která obsahovala omezující podmínky či zákazy.
114. Soud k této námitce uvádí, že takový postup ministra nebyl možný. Žalobce pomíjí, že ministr nezrušil původní rozhodnutí pouze z důvodu nejasných podmínek či pochybení souvisejících s jejím stanovením. Naopak důvodem pro zrušení byly skutečnosti, které se dotýkaly celého rozhodnutí o stanovení CHLÚ. Takto soud poukazuje především na nenařízení ústního jednání po úpravě návrhu a shromáždění vyjádření orgánů státní správy či nedostatečné odůvodnění vymezení hranic CHLÚ. Tato pochybení se netýkala pouze stanovených podmínek, a proto ministru nezbylo, než zrušit celé rozhodnutí o stanovení CHLÚ.
115. Jestliže se žalobce v této souvislosti dovolává ochrany nerostného bohatství, tak na straně druhé soud připomíná, že veškerá správní rozhodnutí musí být vydána v souladu se zákonem. Soud nepopírá důležitost ochrany nerostného bohatství, nejedná se však o zájem, jemuž by měly ustoupit veškeré další zájmy či pravidla platící pro vydávání správních rozhodnutí. Uvedené platí obzvláště za situace, kdy rozhodnutí o stanovení CHLÚ má velmi zásadní dopady také do práv třetích osob.
116. Stejně platí o žalobcem tvrzeném omezení jeho práva na provozování hornické činnosti. Soud toto právo žalobce nepomíjí. Stejně tak ho nebude moci pominout žalovaný při novém rozhodování. Jako takové však nemůže změnit vyřčené závěry o nezákonnosti původního rozhodnutí o stanovení CHLÚ, které se týkají především procesního postupu žalovaného.
117. Pro úplnost soud opakuje, že jestliže i v této části žalobce tvrdí, že stanovení chráněného ložiskového území nevyvolává žádná omezení vlastnického práva, tak tato úvaha je nesprávná, jak již soud vyložil výše.

K. Pokyn rozhodnout dle zprávy Ochránce

118. Žalobce také rozporuje pokyn ministra, aby v dalším řízení bylo rozhodnuto na základě stanoviska Ochránce.
119. K této námitce soud uvádí, že podle dovětky § 97 odst. 3 správního řádu platí, že správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu, který zrušil předchozí rozhodnutí v přezkumném řízení. Z uvedeného vyplývá, že nadřízený správní orgán může v přezkumném řízení zavázat správní orgán, který bude znovu rozhodovat, právním názorem. Uvedené odpovídá mj. také úpravě obsažené v daňovém řádu, v němž je výslovně vyřčeno, že je-li rozhodnutí podřízeného správního orgánu vydáno v rozporu s právními předpisy, může nadřízený správní orgán nařídít jeho přezkoumání a přitom zavázat podřízený orgán, jenž přezkumné řízení následně vede, k dalšímu postupu (§ 123 odst. 3 daňového řádu). Jakkoli v nynější věci nebylo dle daňového řádu postupováno, tak uvedená komparace svědčí závěru, že ministr mohl žalovaného zavázat v dalším postupu v řízení.
120. Jestliže žalobce zpochybňuje, že ministr zavázal žalovaného rozhodnout dle stanoviska Ochránce, tak na tomto postupu soud neshledal nic nezákonného.
121. Ministr v přezkumném rozhodnutí konstatoval, že „v novém projednání a rozhodnutí o návrhu žadatele ze dne 16. 2. 2021 o stanovení CHLÚ Smržovice bude ministerstvo rovněž vycházet ze závěrečného stanoviska VOP ze dne 22. 8. 2022 (...) tak, aby nové rozhodnutí ve věci bylo s tímto stanoviskem v souladu.“ Uvedený pokyn dle soudu nevybočil z mezí, ve kterých nadřízený správní orgán rozhodující v přezkumném řízení právně zavazuje podřízený správní orgán. Pro soud je především zásadní, že z přezkumného rozhodnutí ani ze zprávy

Ochránce nevyplývá jednoznačný závěr, jak má žalovaný v novém řízení rozhodnout. A ani soud se k této otázce v tomto rozsudku nikterak nevyjadřuje. Z přezkumného rozhodnutí i zprávy Ochránce vyplývá, že povinností žalovaného bude: 1) řádně odůvodnit vymezení hranic CHLÚ, a to i s přihlédnutím ke stanoviskům třetích osob; 2) postavit na jisto, zda byl dán souhlas Městského úřadu Kdyně; 3) nařídit ústní jednání po finalizaci návrhu a shromáždění stanovisek dotčených orgánů státní správy. Není pochybením ministra, pokud v přezkumném rozhodnutí krom dalšího odkázal na nutnost respektovat závěry Ochránce, neboť tyto závěry ministr vtělil do přezkumného rozhodnutí, takže nelze tvrdit, že by tyto pokyny nebyly žalobci známy či je z přezkumného rozhodnutí nemohl dovodit.

122. Pro úplnost pak soud uvádí, že závěry Ochránce nejsou právně závazné, jsou výsledkem jeho činnosti zaměřené v souladu se zákonem na kultivaci výkonu veřejné moci v souladu s principy transparentnosti a dobré správy, které jsou vlastní demokratickým právním státům, a na ochranu základních lidských práv a svobod. Správní orgány by tak měly v rámci své aplikační praxe k jeho stanoviskům přihlížet, respektive, pokud tak z určitého důvodu nečiní, měly by svůj názor pečlivě odůvodnit, včetně vypořádání se s argumentací uvedenou v publikovaných závěrech Ochránce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 4 As 203/2014 – 28). Uvedené se uplatní i v nynější věci, kdy pro žalovaného budou zásadní především závěry obsažené v přezkumném rozhodnutí s tím však, že nemůže pominout ani závěry Ochránce, respektive se s nimi případně musí náležitě vypořádat již jen proto, že kopírují závěry přezkumného rozhodnutí.

123. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal námitku žalobce důvodnou.

L. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu

124. Soud se dále zabýval námitkou žalobce, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí před vydáním napadených rozhodnutí.

125. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002 – 36, „smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“

126. Judikatura dovodila, že tato povinnost není naplněna pouze tím, že správní orgán nebrání účastníkům řízení se s podklady rozhodnutí seznámit, ale je povinen aktivně poučit a vyzvat k uplatnění tohoto práva (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 9 As 226/2015 – 44, č. 3408/2016 Sb. NSS, ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 – 36, č. 303/2004 Sb. NSS, ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 – 44, č. 3560/2017 Sb. NSS, obdobně srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 3. 1997, č. j. 7 A 1/95-34).

127. Výjimky z uvedeného pravidla lze rozdělit do tří kategorií (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018 – 59): 1) účastník řízení je se všemi podklady rozhodnutí již obeznámen (např. rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Azs 33/2009 – 95); 2) rozhodnutí je prvním úkonem v řízení (viz rozsudek ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 – 54) a 3) kdy tak stanoví zákon (např. v řízení o žádosti, když se žádosti vyhovuje, nebo v odvolacím řízení, když odvolací správní orgán nepořídil nové podklady rozhodnutí).

128. V daném případě nenastala druhá ani třetí zmíněná možnost. Správní řád v žádném ustanovení upravujícím přezkumné řízení nevylučuje ani neomezuje použití § 36 odst. 3 správního řádu (viz a contr. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu). Zároveň nelze tvrdit naplnění podmínek druhé možnosti, neboť vydání přezkumného rozhodnutí nebylo prvním úkonem ve věci (prvním úkonem bylo vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení). Takto se ostatně „klasické“ přezkumné řízení liší od zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu, ve kterém je prvním úkonem příslušného správního orgánu vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Ve zkráceném přezkumném řízení se účastníci ani nemají k čemu vyjadřovat, protože se v něm rozhoduje na základě původního spisového materiálu, neprovádí se v něm dokazování a účastníci řízení nepodávají příslušnému správnímu orgánu svá vyjádření.
129. Zbývá tedy posoudit, zda byl žalobce před vydáním rozhodnutím obeznámen se všemi podklady. Tento předpoklad však nelze potvrdit. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že po vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení ze dne 29. 8. 2022 byl správní spis vedle vyjádření žalobce dále doplněn o vyjádření podatele k zahájenému přezkumnému řízení, vyjádření městského úřadu Kdyně a Domažlice a vyjádření Krajského úřadu Plzeňského kraje. Do správního spisu byla také zařazena předběžná a konečná zpráva Ochránce a prvotní podněty podatele. Jak přitom vyplývá z napadených rozhodnutí, tak podněty i zprávy Ochránce byly významným podkladem pro zrušení původního rozhodnutí. Takto tedy ministr pochybil, jestliže před vydáním přezkumného rozhodnutí nevyzval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu žalobce, aby se seznámil s obsahem spisového materiálu a podklady, na základě kterých bude rozhodnuto.
130. Stejně pochybení nastalo také v případě rozkladového řízení. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu totiž není omezeno pouze na řízení před správním orgánem I. stupně. Jestliže odvolací správní orgán v odvolacím řízení doplní správní spis o další podklady rozhodnutí, je jeho povinností o tom účastníka řízení zpravit a dát mu možnost vyjádřit se k těmto podkladům (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 3 As 43/2008 – 235, a ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 As 24/2009 – 80). A stejné platí též v řízení o rozkladu. V nynějším případě přitom v průběhu řízení o rozkladu byl správní spis doplněn o vyjádření podatele ze dne 6. 2. 2023 a ze dne 27. 2. 2023. Proto měl ministr před vydáním rozkladového rozhodnutí postupovat v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu a pochybil, jestliže tak nepostupoval. Toto pochybení umocňuje skutečnost, že ministr v rozhodnutí o rozkladu na tato vyjádření podatele výslovně odkázal a jimi (spolu se zprávou Ochránce) odůvodnil, proč shledal rozkladové námitky nedůvodnými.
131. Soud tedy dospěl k závěru, že ministr v průběhu přezkumného řízení nepostupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Zároveň ale připomíná závěry judikatury, že nesplnění této povinnosti nevyvolává vždy nutnost zrušení správního rozhodnutí. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, č. 2073/2010 Sb. NSS, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 – 28, ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005 – 86, ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 54/2008 – 80, ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008 – 90). Je to přitom žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. Neboli pro úspěšnost dané námitky je nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 – 78).

132. V nyní projednávané věci žalobce v žalobě pouze obecně uvedl, že žalovaný pochybil, „*když nedal žalobci možnost seznámit se s vyjádřeními podatele k rozkladu žalobce ze dne 6. 2. 2023 a ze dne 27. 2. 2023. Porušil tím ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, které se v tomto případě uplatní i v rámci řízení o rozkladu.*“
133. Přestože se tedy soud ztotožňuje s tvrzením žalobce o porušení § 36 odst. 3 správního řádu, tak s ohledem na skutečnost, že žalobce nikterak v žalobě neuvedl, jakým způsobem toto pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit rozhodnutí ministra či se dotknout jeho práv, neshledal tuto námitku důvodnou. Uvedené tvrzení soud považuje za natolik obecné, že z něj nelze dovodit porušení procesních předpisů do takové míry, aby bylo nezbytné přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť soud opakuje, že porušení procesních pravidel stanovených pro řízení před správním orgánem vede ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud tato pochybení měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. A tuto skutečnost soud v nyní projednávané věci neshledal, respektive žalobce ji v průběhu řízení netvrdil. Zrušení napadeného rozhodnutí pouze z tohoto důvodu by navíc pouze prodloužilo přezkumné řízení.

VII. Závěr

134. Soud uzavírá, že i přes některá pochybení neshledal, že by napadené přezkumné rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno v rozporu se zákonem. Soud zdůrazňuje, že toto rozhodnutí nikterak nepředjímá, jak bude žalovaným rozhodnuto v novém řízení. Soud se v tomto řízení nemohl nikterak vyjádřit k tomu, zda má být rozhodnuto o stanovení CHLÚ, natož pak v jakých hranicích by mělo být CHLÚ stanoveno. Veškeré tyto skutečnosti budou zhodnoceny v novém řízení, a to včetně poměření práv žalobce a třetích osob.
135. Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
136. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.
137. O nákladech osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního, podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení žádná povinnost zúčastněným osobám uložena nebyla.

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). Případně - li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha, 28. února 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu