



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupený Mgr. Ing. Martinem Matějkou, advokátem se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České šterkopísky spol. s r.o.**, sídlem Cukrovarská 34, Praha 9, zastoupená Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2025 č. j. 62 A 76/2024-94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Martina Matějky, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení je **p o v i n n a** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Martina Matějky, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 9. 2024, č. j. JMK 43756/2024, sp. zn. S-JMK 28846/2024 OŽP-Cib (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice (dále jen „městský úřad“),

ze dne 30. 11. 2023, č. j. MZi-OZPSU/ 6082/2022-39 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k nakládání s vodami a o dodatečné povolení stavby „*Vrtaná studna na parc. č. X v k.ú. H.*“. Studna je umístěna v chráněném ložiskovém území a zasahuje do dobývacího prostoru Hrušovany u Brna (ev. č. X) stanoveného pro těžbu výhradního ložiska štěrkopísku a živcové suroviny.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který jí v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud uvedl, že žalobce napadl rozhodnutí městského úřadu odvoláním, v němž však neuvedl žádné odvolací důvody. Městský úřad jej usnesením vyzval dle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění odvolání ve lhůtě 5 dnů. Stanovená lhůta uplynula 15. 1. 2024. Žalobce odvolání doplnil teprve podáním z 5. 2. 2024. K doplnění odvolání učiněném po lhůtě však žalovaný nepřihlédl. Krajský soud považoval postup žalovaného za nesprávný. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že lhůta je propadná, pouze je-li stanovena usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu. V opačném případě se jedná o lhůtu pořádkovou. Samotná opožděnost doplnění odvolání nezprošťuje odvolací správní orgán povinnosti se tímto podáním zabývat za předpokladu, že mu bylo doručeno předtím, než ve věci sám rozhodl. Vzhledem k tomu, že městský úřad nestanovil lhůtu k doplnění odvolání usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu, nýbrž postupoval výlučně podle § 37 odst. 3 správního řádu, měl žalovaný doplnění odvolání zohlednit, zabývat se odvolacími námitkami a v případě námitek směřujících do obsahu závazného stanoviska zajistit jejich vypořádání v součinnosti s dotčeným orgánem prostřednictvím doplnění jeho závazného stanoviska. Tím žalovaný zatížil řízení vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[4] Krajský soud se rovněž vyjádřil k některým úvahám dotčeného orgánu v závazném stanovisku. Uvedl, že omezení stavební činnosti vlastníků pozemků zahrnutých do dobývacího prostoru neznamena obecný zákaz stavební činnosti v ložiskovém území, nýbrž nutnost zvažovat konkrétní poměry na určitém ložisku z hlediska, zda nebrání budoucímu dobývání tohoto ložiska. Dochází ke střetu subjektivního práva vlastníka nemovitosti zahrnuté do chráněného ložiskového území s veřejným zájmem na ochraně výhradního ložiska. Zákon však připouští výjimky ve prospěch jiného kvalifikovaného veřejného zájmu, popřípadě i ve prospěch jiných (tedy i soukromoprávních) zájmů. Závazné stanovisko by mělo být dostatečně odůvodněno tak, aby bylo zřejmé, čím navrhovaný stavební záměr zabraňuje či ztěžuje dobývání výhradního ložiska. Není však zřejmé, z čeho dotčený orgán dovozuje, že se jedná o studnu neznámé hloubky. Předmětem žádosti o dodatečné povolení stavby je stavba vrtané studny o hloubce 26 m o konstrukčním řešení dle přiložené projektové dokumentace. Tuto okolnost měl ověřit stavební úřad. Není sice vyloučeno, aby si o dané otázce učinil úsudek i dotčený orgán, jeho úvahy však musí být přezkoumatelné a důkazně podložené. Dotčený orgán rovněž dostatečně neodůvodnil své úvahy týkající se rizika průvalu vod do těžebního prostoru nebo ovlivnění hydrogeologických poměrů v území. Poukaz dotčeného orgánu na § 18 odst. 2

pokračování

zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) považoval za nepřipadný, jelikož se týká umístování staveb, které je nezbytné umístit v obecném zájmu. Souhlasil s dotčeným orgánem, že podmínky dočasnosti stavby uvedené v předchozím souhlasném závazném stanovisku byly stanoveny nepřipustně vágně co se týče časového horizontu dočasnosti stavby i nejasného způsobu jejího následného odstranění. Rovněž nereflektují, že stavba může ovlivňovat využití ložiska i v případě, že hornická činnost bude povolena mimo pozemky, na kterých je umístěna. To však obecně nevylučuje možnost povolit stavbu v chráněném ložiskovém území jako stavbu dočasnou, a to zejména s ohledem na oprávněné zájmy vlastníka, charakter stavby a předpokládaný horizont zahájení hornické činnosti. Argumentaci dotčeného orgánu o unikátnosti atributu ložiska nerostů spočívajícího v jeho nepřemístitelnosti považoval za paušální, neboť by pak nebylo možné umístit v dobývacím prostoru žádnou stavbu, která není v obecném zájmu. Závaznému stanovisku též vytýkal, že se v podstatě nezabývá konkrétními poměry daného ložiska.

[5] Krajský soud naopak nepřisvědčil námitce žalobce o legitimním očekávání. K argumentaci osoby zúčastněné na řízení uvedl, že předmětem nynějšího řízení je žádost o dodatečné povolení studny sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků v ochranném ložiskovém území, nikoliv stavba turistického informačního centra či rodinného domu s vinným sklepem.

III.

[6] Proti v záhlaví uvedenému rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) i osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost dle § 103 odst. 1 s. ř. s.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že chování žalobce v odvolacím řízení bylo obstrukční. Přesto se opožděným doplněním odvolání zabýval. Část II. vypořádal tím, že reagoval vyvrácením domněnky žalobce o existenci „fiktivního“ souhlasného závazného stanoviska krajského úřadu, k části III. uvedl, že existence nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí potvrzená sdělením tajemnice brání dodatečnému povolení stavby. Argumenty použité v odvolání žalobce již dříve uvedl v podnětu k přezkumu závazného stanoviska, který však byl odložen s tím, že „není znám skutečný stav a parametry dodatečně povolované stavby včetně možné změny hydrogeologických podmínek v předmětné lokalitě a není tedy možno posoudit její skutečný vliv na využití ložiska nejen v místě stavby, ale i v jejím blízkém okolí“. Žalobce neuvedl žádný argument, na který by nebylo již dříve reagováno, byť v jiném řízení. Nedatované naskenované „Hydrogeologické posouzení“ předložené k doplnění odvolání spadá dle stěžovatele do kategorie nových skutečností, ke kterým se přihlíží jen tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve. Je přesvědčen, že neměl žádný důvod námitek vznesené v doplnění odvolání opětovně předkládat Ministerstvu životního prostředí, které navíc i v rámci dozorčích prostředků konstatovalo, že jeho závazné stanovisko je v souladu s právními předpisy. Nebylo mu zřejmé, jaký by měl být výsledek opětovného projednání námitek, pokud byly opravné prostředky vůči závaznému stanovisku již vyčerpány. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve, a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko

nebo závazné stanovisko vydáno. K takové změně podmínek však v posuzované věci nedošlo. Správní řízení proto nezatížil takovou vadou, která by bránila řádně posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí i zákonnost podkladového závazného stanoviska. Jestliže nezákonnost závazného stanoviska shledal krajský soud již nyní, není zřejmé, proč napadené rozhodnutí nezrušil z těchto důvodů rovnou, zejména pokud náprava nebo změna závazného stanoviska není možná. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasila se závěry krajského soudu, dle nichž se měl stěžovatel v úplném rozsahu zabývat pozdě doplněným odvoláním. Není podstatné, na jaké ustanovení zákona bylo při stanovení lhůty k doplnění odvolání odkázáno, nýbrž jakou podobu a obsah daný úkon má, resp. zda se jedná o pouhý přípis (dle § 37 odst. 3 správního řádu) nebo o usnesení (dle § 39 odst. 1 správního řádu). V projednávané věci městský úřad nestanovil žalobci lhůtu neformálním přípisem, nýbrž právě formálním usnesením. Žalobce měl a mohl požádat o prodloužení lhůty, po jejím uplynutí případně o prominutí jejího zmeškání, popř. mohl podat odvolání proti samotnému usnesení o určení lhůty. Jelikož tak neučinil, lhůta k doplnění odvolání propadla. Povinnost stěžovatele zabývat se pozdě doplněným odvoláním se pak vztahuje výhradně na řízení o přestupcích či správních deliktech, kdy nelze obviněného z přestupku krátit na jeho právu se v průběhu řízení vyjadřovat. V běžném správním řízení jsou účastníci omezeni koncentrací řízení. Měla za to, že stěžovatel nepochybil, pokud se podrobně nezabýval pozdě doplněnou argumentací žalobce v jeho pozdě doplněném odvolání.

[9] Stěžovatelka se rovněž vyjádřila k výtkám krajského soudu vůči odůvodnění závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí, kterým bylo na základě jejího předchozího odvolání změněno na nesouhlasné předchozí podmíněně souhlasné závazné stanovisko. Závazné stanovisko podle jejího názoru jako celek ob stojí, neboť obsahuje odůvodnění, které je dostatečným podkladem pro měnící výrok. Na tom nemohou nic změnit ani krajským soudem vytýkané dílčí vady. Skutečně existují pochybnosti o hloubce studny, avšak to nebylo podstatné pro vydání závazného stanoviska. Pokud jde o výtku ohledně nepřípadně použitého § 18 odst. 2 horního zákona, považovala ji za částečně chybnou, neboť jeho věta první je pro danou věc použitelná. Závěr krajského soudu, dle něhož se dané ustanovení nevztahuje na stavby, které nejsou ve veřejném zájmu, a jejich umístění omezeno není, považovala za nesprávný. Tento předpoklad by znamenal výraznější omezení pro stavby, které jsou ve veřejném zájmu, oproti stavbám, které ve veřejném zájmu nejsou. Měla za to, že závazné stanovisko je věcně správné, a výtky krajského soudu nejsou relevantní, neboť stavbu není možné v území umístit již proto, že nesplňuje přísné podmínky dle § 18 odst. 2 věty první horního zákona. Závazné stanovisko přitom obsahuje, byť stručnou, úvahu, že stavba je umísťována čistě v soukromém zájmu, který zde nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně výhradního ložiska. Stavba studny fakticky neslouží k obhospodařování zemědělských pozemků, nýbrž „černé“ stavbě údajného turistického informačního centra. Krajský soud měl vzít v potaz i celkové chování žalobce v průběhu celého řízení a v předcházejícím období. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

pokračování

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvedl, že reakci na doplněné odvolací námitky stěžovatelem nepovažuje za dostatečnou. Stěžovatel měl uvést důvody, pro které považoval uplatněné námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, a to i v případě, pokud směřovaly proti závaznému stanovisku. To, že se námitky týkají specializovaných otázek spadajících do gesce dotčeného orgánu, má vliv pouze na to, který orgán je oprávněn a povinen je řešit. Stěžovatel pochybil, pokud nepředložil námitky k vyjádření, resp. doplnění závazného stanoviska ministerstvu. Ministerstvo životního prostředí sice již změněné závazné stanovisko vydalo, to však neznamená, že stěžovatel žalobcovy námitky mohl pominout. Odvolací námitky byly nově založeny na posouzení hydrogeologa, ke kterému se doposud nikdo nevyjádřil. Ke spekulaci stěžovatele nad tím, proč se krajský soud vyjadřoval i k úvahám uvedeným v závazném stanovisku, žalobce připomněl úvahu krajského soudu, že tak činí v rámci procesní ekonomie.

[11] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky žalobce uvedl, že § 37 odst. 3 správního řádu slouží správnímu orgánu k tomu, aby mohl vyzvat účastníka řízení k odstranění vad podání ve lhůtě, která je pořádková. Oproti tomu § 39 odst. 1 správního řádu slouží ke stanovení lhůty k provedení úkonu. Pokud stěžovatel ve výzvě adresované žalobci uvedl, že se jedná o výzvu k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu, který počítá s pořádkovou lhůtou, nelze následně v rozporu s výslovným textem výzvy a v neprospěch jejího adresáta dovozovat, že ve skutečnosti postupoval podle jiného ustanovení a že se jedná o lhůtu propadnou. V případě lhůty podle § 37 odst. 3 správního řádu zákon nepředpokládá jeho striktní formu. U určení lhůty k provedení úkonu nelze jinou formu než usnesení akceptovat. Za nesprávné považoval i tvrzení, že povinnost zabývat se odvoláním učiněným po uplynutí lhůty stěžovatel neměl, neboť tato povinnost stíhá odvolací orgán pouze v přestupkovém řízení. Nesouhlasil též s argumentací stěžovatelky, dle níž jiné stavby než stavby v obecném zájmu nelze v chráněném ložiskovém území umístit. Není pravdou, že by žalobcův výklad vedl k závěru, že by režim staveb a zařízení umístovaných v soukromém zájmu byl mírnější než u staveb umístovaných ve veřejném zájmu. Omezení stavební činnosti v chráněných ložiskových územích není absolutní. Různá ložiska mohou vyžadovat podstatně odlišný způsob ochrany. Význam mají též parametry umístované a povolované stavby či zařízení. V situaci, kdy stavba či zařízení neznemožňuje ani neztěžuje dobývání výhradního ložiska, by bylo omezení práv jejího vlastníka zcela neopodstatněné.

V.

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

[13] Kasační stížnosti jsou nedůvodné.

[14] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje

argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria rozsudek krajského soudu splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Vzhledem k tomu, že námitka o nepřezkoumatelnosti rozsudku nebyla v kasační stížnosti zdůvodněna, Nejvyšší správní soud se jí podrobněji nezabýval.

[15] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám týkajícím se koncentrace správního řízení. Obecně platí, že ve správním řízení musí účastníci veškeré námitky a návrhy důkazů uplatnit včas (nejpozději do konce ústního jednání, pokud je nařízeno, nebo v zákonné lhůtě), jinak k nim stavební úřad v dalším řízení nebude přihlížet (§ 82 odst. 4 správního řádu). Z uvedeného pravidla však existují výjimky. Nejfrekventovanější výjimky z koncentrační zásady se vztahují k uplatňování nových skutečností a navrhování nových důkazů v přestupkovém řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115), či k řízením, ve kterých je ukládána z moci úřední účastníku řízení právní povinnost (srov. rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48). Správní orgány jsou rovněž podle § 89 odst. 2 správního řádu povinny zkoumat případný rozpor s právními předpisy *ex offio*, tedy i bez námítky (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 15/2019-107 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2021, č. j. 3 As 135/2018-36). Shora naznačené oblasti, v nichž se výjimky z koncentrační zásady zpravidla uplatní, však na druhé straně nevedou k závěru, že pokud o takové řízení v konkrétní věci nejde, lze pravidla o koncentraci řízení uplatňovat mechanicky, bez zřetele k tomu, jakým způsobem byl účastník řízení o svých právních povinnostech a důsledcích jejich případného nesplnění poučen. Účelem koncentrace odvolacího řízení je sice žádoucí zájem urychlit a zefektivnit odvolací řízení. Koncentrace řízení však nesmí mít na druhé straně za následek zkrácení účastníků na jejich procesních právech. Proto musí být účastníci řádně poučeni a musí se tak stát procesně správným způsobem, s odkazem na odpovídající právní úpravu. Nejsou proto v této souvislosti důvodné úvahy stěžovatelky o tom, že žalovaný formálně označil svoji výzvu k doplnění odvolání jako usnesení (byť např. bez poučení o následcích nevyhovění výzvě). Podstatné je, že byl žalobce vyzván, aby odvolání doplnil podle § 37 odst. 3 správního řádu a byla mu k tomu stanovena pětidenní lhůta.

[16] 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.*

[17] Podle § 39 odst. 1 správního řádu *správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.* Podle odst. 2 *lhůtu*

pokračování

určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.

[18] Krajský soud uzavřel, že se stěžovatel dopustil závažného pochybení, pokud řádně nevypořádal odvolání žalobce doplněné po stanovené lhůtě. Tímto postupem zatížil řízení vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, v němž však neuvedl žádné odvolací důvody. Městský úřad jej usnesením z 8. 1. 2024 vyzval dle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění odvolání ve lhůtě 5 dnů. Stanovená lhůta uplynula 15. 1. 2024. Žalobce odvolání doplnil teprve podáním z 5. 2. 2024. Krajský soud přílehlavě poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která rozlišuje, v jakém případě je lhůta stanovená správním orgánem propadná, a kdy jde naopak pouze o lhůtu pořádkovou. O lhůtu propadnou jede tehdy, je-li stanovena usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 As 105/2017-54). V opačném případě se jedná o lhůtu pořádkovou. Případná opožděnost doplnění odvolání nezprošťuje v takovém případě odvolací správní orgán povinnosti se tímto podáním zabývat za předpokladu, že mu bylo doručeno předtím, než ve věci sám rozhodl (blíže např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2017, č. j. 8 As 162/2017-34, ze dne 20. 2. 2020, č. j. 6 As 182/2019-38, nebo ze dne 20. 5. 2021, č. j. 9 As 51/2021-37). Vzhledem k tomu, že městský úřad postupoval výlučně dle § 37 odst. 3 správního řádu, měl stěžovatel doplnění odvolání zohlednit a zabývat se tam uvedenými odvolacími námitkami. V případě námitek týkajících se obsahu závazného stanoviska zajistit jejich vypořádání v součinnosti s dotčeným orgánem prostřednictvím doplnění jeho závazného stanoviska. Na uvedeném nemůže nic změnit ani judikatura, na kterou odkazovala v kasační stížnosti stěžovatelka. Ta není se závěry krajského soudu v rozporu, neboť se zabývala v obecnosti porovnáním procesních důsledků prostého přípisu a usnesení dle § 39 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu neurčuje formu, jakou má být lhůta stanovena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 As 105/2017-54, ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 As 115/2016-34, ze dne 20. 2. 2020, č. j. 6 As 182/2019-38). Je proto na správním orgánu, jakou formu zvolí, přičemž nejčastěji tak činí formou prostého přípisu. Podstatné však je, že se v takovém případě jedná o výzvu k doplnění odvolání dle § 37 odst. 1 správního řádu, nikoli o výzvu k provedení úkonu dle § 39 odst. 1 správního řádu. Není vadou, že městský úřad zvolil formu usnesení, tedy přísnější formu, neboť důsledky zůstaly stejné, jako by tak učinil prostým přípisem.

[19] V uvedeném kontextu nelze přijmout argumentaci stěžovatele, že žalobcovy námitky částečně vypořádal a ve zbytku se nejednalo o námitky, které by již dříve nebyly v některém řízení vypořádány. Stěžovatel měl povinnost se s odvolacími námitkami vypořádat, resp. uvést důvody, pro které nepovažuje námitky za důvodné. Tomu koresponduje judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, publ. pod č.3/2009 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32). Stěžovatel měl odvolací námitky předložit k vyjádření Ministerstvu životního prostředí. Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu platí, že *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska*. To, že v projednávané věci již bylo dříve jedno změněné závazné stanovisko nadřízeným

správním orgánem vydáno, nemůže žalobce zkrátit na jeho právu na projednání námitek v součinnosti s tím, kdo byl oprávněn příslušné závazné stanovisko vydat. Právní předpis výslovně neupravuje následnou situaci, kdy se změněné dřívější závazné stanovisko stane podkladem nového prvostupňového rozhodnutí, které je napadeno odvoláním, tedy to, zda v případě dalšího odvolání i nadále platí zákonný požadavek vyžádat potvrzení či změnu stanoviska od nadřízeného správního orgánu. Nelze však odhlížet od účelu, pro který právní předpis stanoví posouzení zákonnosti a věcné správnosti závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Tím je posouzení odvolací argumentace dotčeným správním orgánem, který je, na rozdíl od odvolacího orgánu, nadán odpovídajícími odbornými znalostmi na konkrétním úseku výkonu veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Jinak řečeno, orgán nadřízený orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska je i v dalším následném odvolacím řízení „dílčím odvolacím orgánem svého druhu“. I tehdy je jeho úkolem posoudit, zda závazné stanovisko ob stojí ve světle uplatněných odvolacích námitek. Nelze proto přisvědčit stěžovateli námitce, že žalobce v odvolání neuvedl žádný argument, který „by ještě nebyl Ministerstvu životního prostředí znám“ a neměl tak důvod mu znovu předkládat doplnění odvolání. Mohl v součinnosti s ministerstvem prostřednictvím doplnění změněného stanoviska zodpovědět uplatněné odvolací námitky. Ministerstvo by tak mohlo případně následně reagovat na názor, že bude-li těžba zahájena, budou muset žalobcovy zájmy ustoupit, avšak dokud zahájena není, resp. dokud nenabude právní moci rozhodnutí báňského úřadu o povolení hornické činnosti, je zásah do jeho práv neopodstatněný.

[20] Krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Na tom však neustal a odůvodnění rozsudku doplnil o další úvahy zjevně přesahující důvod, pro který žalobou napadené rozhodnutí zrušil. Této skutečnosti si byl dobře vědom, neboť v odstavci 32 rozsudku výslovně uvádí, že „*jakkoliv je to v nynější věci do jisté míry předčasné (neboť závazné stanovisko by mělo být v dalším řízení s ohledem na námitky žalobce doplněno), vyjádří se k úvahám dotčeného orgánu v závazném stanovisku (v míře, ve které je to možné) s ohledem na ekonomii řízení také věcně.*“ Každé zrušení správního rozhodnutí soudem ve správním soudnictví má za následek oddálení konečného rozhodnutí ve věci. Potud lze rozumět krajskému soudu, pokud neustal na závěru o závažném procesním deficitu dosavadního řízení a považoval za vhodné účastníkům správního řízení i správním orgánům předestřít názor na některé otázky, které budou v následném řízení podstatné. Samou podstatou zrušení žalobou napadeného rozhodnutí však bylo právě to, že v důsledku nesprávného přístupu k doplnění odvolání se dosud k jeho důvodnosti nevyjádřil správní orgán nadřízený orgánu, který ve věci vydal závazné stanovisko. Tím spíše, že původní kladné a podmíněné závazné stanovisko v předchozím řízení změnil. Není úkolem správních soudů uvážit o rozhodných otázkách za situace, kdy tak dosud neučinily správní orgány.

[21] Úvahy krajského soudu však v tomto ohledu ob stojí. V drtivé většině totiž obsahují výhrady k dřívějšímu nesouhlasnému stanovisku ministerstva stran jeho obecnosti, úplnosti či přesvědčivosti. Krajský soud mu vytýká tvrzení o neurčité hloubce předmětné studny, ačkoli lze dohledat údaj o její hloubce 25 metrů, současně přisvědčuje tomu, že původně stanovené podmínky dočasnosti stavby byly stanoveny nepřijatelně vágně, zejména pokud

pokračování

jde o časový horizont dočasnosti stavby. Rovněž vznáší výhrady k blíže neodůvodněnému tvrzení, že stavba studny ovlivní konkrétně vyčíslené množství zásob šterkopísku, jakož i požadavek, aby se dotčené orgány podrobně vyjádřily ke konkrétnímu stavebnímu záměru předmětné studny. Úvahy krajského soudu tedy v tomto ohledu nejsou závazným právním názorem, kterým by byly správní orgány vázány za situace, kdy dosud o podaném odvolání neuvážily v plném rozsahu. Jde spíše o dílčí faktické výhrady, ke kterým bude žalovaný schopen se v dalším řízení vyjádřit.

[22] Odlišný charakter mají úvahy krajského soudu o tom, jaký charakter vlastně mohou mít omezení stavební činnosti vlastníků pozemků v chráněném ložiskovém území. Krajský soud správně poukazuje na střet práv vlastníka nemovitosti nacházející se v chráněném ložiskovém pásmu a veřejným zájmem na ochraně výhradního ložiska.

[23] Podle § 16 odst. 2 horního zákona *chráněné ložiskové území zahrnuje území, na kterém stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, by mohly znemožnit nebo ztížit dobývání výhradního ložiska.*

[24] Podle § 18 odst. 1 horního zákona *v zájmu ochrany nerostného bohatství lze v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, jen na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu podle tohoto zákona.*

[25] Podle § 18 odst. 2 horního zákona, *jestliže je nezbytné v zákonem chráněném obecném zájmu umístit stavbu nebo zařízení nesouvisící s dobýváním výhradního ložiska v chráněném ložiskovém území, je třeba dbát, aby se narušilo co nejméně využití nerostného bohatství. Znemožnit nebo ztížit dobývání výhradních ložisek nerostů uvedených v § 3 odst. 1 písm. a) až d) je možno jen ve zvlášť odůvodněných případech, jde-li o mimořádně důležitou stavbu nebo zařízení nebo bude-li stavbou nebo zařízením ztíženo nebo znemožněno dobývání jen malého množství zásob výhradního ložiska.*

[26] Podle § 19 odst. 1 horního zákona *umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může povolit příslušný orgán podle zvláštních právních předpisů jen na základě závazného stanoviska orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaného po projednání s obvodním báňským úřadem, který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení.*

[27] Ačkoli to krajský soud výslovně nepředesílá, z jeho úvah zejm. na straně 6, 7 a 9 rozsudku vyplývá důraz na to, že je především na posouzení dotčeného správního orgánu, aby se zřetelem na konkrétní okolnosti projednávané věci uvážil, zda v případě navrhovaných staveb nikoli ve veřejném zájmu upřednostnit zájem stavebníka či naopak zájem na ochraně výhradního ložiska. Oproti tomu stojí konkurenční právní názor, prezentovaný v kasační stížnosti stěžovatelky, vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Praze z 10. 12. 2024, č. j. 39 A 31/2024 - 48, podle kterého výše citovaná právní úprava neumožňuje v chráněném ložiskovém území jinou stavbu, než u které je to nezbytné v zákonem chráněném obecném zájmu. Nyní lze jen podotknout, že pokud by naposledy uvedený právní názor zastávaly správní orgány i v této projednávané věci, stěží by odůvodnění nesouhlasného stanovisko opíraly o ryzí skutkové okolnosti vážící se k dodatečně povolované stavbě, jako je např. nekonkrétní hloubka povolované studny.

Postačilo by uzavřít, že dodatečně povolovaná stavba není stavbou ve veřejném zájmu. Je rovněž třeba doplnit, že proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu byla podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl (řízení je vedeno pod sp. zn. 1 As 5/2025).

[28] V rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 1 As 58/2006-66 Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*V projednávané věci bylo stavební řízení vedeno na základě žádosti stavebníka o vydání stavebního povolení na stavbu, která měla být realizována v chráněném ložiskovém území, tedy v lokalitě, která byla (postupem dle § 17 horního zákona) stanovena za účelem ochrany výhradního ložiska proti znemožnění či ztížení jeho dobývání (§ 16 horního zákona). Z ustanovení § 16 odst. 2 horního zákona, ve spojení s ustanovením § 18 odst. 1 tohoto zákona, vyplývá, že součástí této ochrany je i omezení stavební činnosti. Střetává se zde tedy subjektivní právo vlastníka nemovitosti zahrnuté do chráněného ložiskového území (nebo obecněji právo osoby disponující ve vztahu k této nemovitosti tzv. „právem stavby“) s veřejným zájmem na ochraně výhradního ložiska na tomto pozemku (či spíše pod ním) se nacházejícího. Střed těchto práv a zájmů horní zákon řeší zcela jednoznačně ve prospěch zájmu veřejného, jak plyne z ustanovení § 18 odst. 1 zákona, dle kterého v zájmu ochrany nerostného bohatství se nesmí v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, pokud k tomu nebyl dán souhlas podle tohoto zákona. Z tohoto obecného pravidla zákon připouští v § 18 odst. 2 výjimky, a to ve prospěch jiného kvalifikovaného veřejného zájmu (jde-li o mimořádně důležitou stavbu nebo zařízení), popřípadě i ve prospěch jiných (tedy i soukromoprávních) zájmů, zde ovšem za podmínky že nebude-li navrhovaná stavba v rozporu s požadavkem na minimalizaci zásahů do využívání nerostného bohatství. V případě těchto výjimek se pak postupuje dle § 19 horního zákona.“*

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že omezení stavební činnosti v chráněných ložiskových územích nemůže být absolutní, avšak při jejím povolování je třeba zvažovat konkrétní poměry na určitém ložisku z hlediska toho, zda nebrání budoucímu dobývání tohoto ložiska (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99). V případech, kdy ke znemožnění či ztížení dobývání výhradního ložiska dochází, je namístě vážit, zda existuje natolik silný soukromý či veřejný zájem, že převáží nad veřejným zájmem na ochranu vyhrazených nerostů. Význam mají též parametry umísťované a povolované stavby či zařízení.

[30] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu rovněž žádné jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 s. ř. s.). Proto kasační stížnosti jako nedůvodné zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Ve věci měl úspěch žalobce. Proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, a to sepisy vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatele i stěžovatelky (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů

pokračování

za poskytování právních služeb (advokátního tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za jeden úkon náleží odměna ve výši 4 620 Kč a paušální částka 450 Kč, tj. 5 070 Kč. Zástupce žalobce není plátcem DPH. Žalovaný je povinen uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce. Osoba zúčastněná na řízení je povinna uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 20. ledna 2026

David Hipšr
předseda senátu