



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **České štěrkopísky spol. s r. o.**, se sídlem Cukrovarská 34, Praha 9, zastoupena Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2022, č. j. 51 A 96/2021 - 66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2022, č. j. 51 A 96/2021 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2020, č. j. MUKV 7684/2020 VYST, Městský úřad Kralupy nad Vltavou (dále též „správní orgán I. stupně“) zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o změně využití území v souvislosti se záměrem *Pískovna Vojkovice I. etapa* na pozemcích par. č. X v katastrálním území K. (obec Vojkovice, Středočeský kraj). Důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí (dále též „MŽP“ či „ministerstvo“) jako dotčený orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) vydalo dne 21. 10. 2020 pod č. j. MZP/2020/500/2444 nesouhlasné stanovisko s trvalým a dočasným odnětím dotčené zemědělské půdy ze ZPF (dále též „stanovisko MŽP“).

[2] Žalobkyně se proti uvedenému rozhodnutí odvolala. Tvrdila, že stanovisko MŽP je nesprávné a nezákonné. Žalovaný si v rámci odvolacího řízení vyžádal od ministra životního prostředí (jako nadřízeného orgánu Ministerstva životního prostředí) potvrzení

nebo změnu předmětného stanoviska MŽP. Ministr životního prostředí (dále též „ministr“) vydal dne 15. 9. 2021 pod č. j. MZP/2021/430/192 závazné stanovisko, kterým stanovisko MŽP potvrdil (dále též „stanovisko ministra“). Ztotožnil se se závěrem MŽP, že veřejný zájem na vytěžení daného ložiska šterkopísku výrazně nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o ZPF“). Žalovaný proto rozhodnutím ze dne 18. 11. 2021, č. j. 132966/2021/KUSK, s odkazem na stanovisko ministra odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí o odvolání žalobou u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“).

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že orgány ochrany ZPF porušily její legitimní očekávání, když se odchýlily od souhlasného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 6. 6. 2017, č. j. 056216/2017/KUSK (dále též „stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017“), které bylo podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF vydáno v rámci procesu schvalování územního plánu obce Vojkovice. Krajský soud uvedl, že z provedeného dokazování vyplynulo, že v procesu schvalování územního plánu obce Vojkovice skutečně vydal Krajský úřad Středočeského kraje (jako příslušný orgán ochrany ZPF) kladné stanovisko k tomu, aby byly dotčené pozemky (tj. pozemky, na kterých má žalobkyně v úmyslu provádět těžbu šterkopísku) využity k nezemědělským účelům. Ministerstvo a ministr však nyní vydali závazná stanoviska znemožňující odnětí dotčené půdy ze ZPF. Soud žalobkyni přisvědčil, že jednotlivá stanoviska orgánů ochrany ZPF musí být provázána. Akcentoval však, že uvedené neznamená, že není možné se od přechozího stanoviska odklonit. Takový postup je dle judikatury správních soudů možný, je však nutno jej adekvátně odůvodnit. To se však v nynější věci nestalo – v závazném stanovisku MŽP není odklon od stanoviska KÚ ze dne 6. 6. 2017 nijak vysvětlen. V potvrzujícím stanovisku ministra je k odvolací námitce žalobkyně toliko konstatováno, že ministerstvo nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními. Soud byl i přesto názoru, že v nynější věci tato skutečnost nezasáhla do legitimního očekávání žalobkyně. Stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 bylo totiž vydáno Krajským úřadem Středočeského kraje, tedy jiným orgánem, než který následně rozhodoval o odnětí půdy ze ZPF (Ministerstvo životního prostředí). Z tohoto důvodu nemohlo stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 založit žalobkyni legitimní očekávání. V opačném případě by krajský úřad svým právním názorem fakticky zavazoval ministerstvo coby nadřízený orgán, což by bylo zcela v rozporu s principy hierarchie veřejné správy. Soud pak akcentoval i to, že MŽP v procesu tvorby územního plánu obce Vojkovice žádné stanovisko nevydalo. K otázce nakládání se zemědělskou půdou na dotčených pozemcích se poprvé vyjádřilo až v závazném stanovisku MŽP. Žalobkyně se proto vůči ministerstvu nemůže dovolávat legitimního očekávání v kontinuitu vydávaných stanovisek, neboť závazné stanovisko MŽP bylo v celém procesu vůbec prvním relevantním úkonem ministerstva. Legimitu očekávání žalobkyně dle soudu rovněž oslabuje skutečnost, že již stanovisko EIA vydané v této věci v bodě 9 explicitně uvedlo, že: „[b]ude žádáno o souhlas s odnětím pozemků ze ZPF (příslušný orgán ochrany ZPF).

pokračování

Záměr bude etapizován s postupným vyjímáním zemědělské půdy ze ZPF.“ Žalobkyně tedy již ve fázi obdržení (byť kladného) stanoviska EIA byla výslovně upozorněna na skutečnost, že pro svůj záměr bude muset žádat o odnětí ze ZPF, aniž by měla garantováno, že této žádosti bude vyhověno. Soud dodal, že i kdyby shledal, že stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 založilo závazný předpoklad souhlasu s odnětím ze ZPF a že žalobkyni legitimní očekávání vzniklo, pak ani v takovém případě by nemohl shledat předmětnou žalobní námitku důvodnou. Odklon od předchozího závazného stanoviska je totiž obecně možný, pokud je dostatečně zdůvodněný. Třebaže ministr ani ministerstvo se v odůvodnění svých závazných stanovisek přímo nevyjádřili k předchozímu postoji krajského úřadu ve fázi územního plánování, tak zároveň dostatečně srozumitelně vysvětlili, z jakých důvodů nemůže být souhlas s odnětím ze ZPF udělen pro nedostatek převažujícího veřejného zájmu na těžbě šterkopísku.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobním námitkám, ve kterých žalobkyně rozporovala závěr orgánů ochrany ZPF, že veřejný zájem na těžbě šterkopísku výrazně nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Úvahy orgánů ZPF, kterými tyto odůvodnily vydání zamítavých stanovisek, krajský soud považoval za logické, přiléhavé, vnitřně konzistentní a dostatečně srozumitelné. Žalobkyně na druhé straně dle soudu svoji žádost o odnětí půdy ze ZPF opřela předně o vyjádření České geologické služby (dále též „ČGS“) ze dne 8. 7. 2020, které kvalifikovaně popisuje potřebnost šterkopísku pro zajištění výstavby investičních záměrů a ekonomickou nevýhodnost jeho dovážení ze Slovenska, což však jsou argumenty spíše pro zájem investorsky soukromý, a nikoliv veřejný. Pokud pak vyjádření ČGS zmiňuje i potřebnost šterkopísku pro veřejné záměry, nedává odpověď na otázku, proč těmto záměrům musí ustoupit právě a jen zemědělská půda na dotčených pozemcích a proč nemůže být využito jiné ložisko. Prokázáno pak dle soudu nebylo ani to, pro jaký konkrétní veřejný zájem by byl vytěžený šterkopísek využit. Krajský soud pak dále v rozsudku aproboval i závěr orgánů ochrany ZPF, že případný nedostatek šterkopísku lze saturovat těžbou v jiných ložiscích či dovozem ze zahraničí s tím, že částečně ji lze uspokojit i využitím recyklovaného stavebního a demoličního odpadu.

[6] Z uvedených důvodů tedy krajský soud žalobu zamítl. Celý jeho rozsudek je přístupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na toto jeho plné znění v podrobnostech odkazuje.

III.

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadala rozsudek krajského soudu kasační stížností. Tvrdila, že krajský soud nesprávně posoudil žalobní bod týkající se legitimního očekávání. Stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 bylo pro MŽP závazné. To odpovídá principu kontinuity územního plánování. Ministerstvo mohlo závěry stanoviska KÚ ze dne 6. 6. 2017 změnit, avšak pouze za podmínek dle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“), podle kterého 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, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací

dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona. Tyto podmínky nebyly v nynější věci splněny. Stěžovatelka nesouhlasila ani s názorem krajského soudu, že pokud by stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 mělo MŽP zavazovat, došlo by k narušení hierarchie orgánů ochrany ZPF. Zákon o ZPF takovou hierarchii nevytváří. Krajský úřad i MŽP měli stejné postavení – plnily funkce orgánů ochrany ZPF. Stěžovatelka dodala, že ministerstvo bylo v procesu tvorby územního plánu obce Vojkovice opakovaně vyzýváno k tomu, aby se ve věci nezemědělského určení daných pozemků vyjádřilo. Ministerstvo tak však neučinilo. Jeho neaktivitu nelze nyní dávat k tíži stěžovatelce. Za nesprávnou pak stěžovatelka označila i argumentaci krajského soudu týkající se stanoviska EIA. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, jak krajský soud posoudil otázku existence veřejného zájmu na těžbě šterkopísku. Rozporovala tvrzení krajského soudu ohledně soukromoprávní povahy zájmu na těžbě. Za nesprávné pak dále označila i tvrzení krajského soudu, že by netvrdila, z jakého důvodu je nutno využít pouze a jenom dané ložisko. Odkázala v této souvislosti na stanoviska České geologické služby, která se dle jejího tvrzení dané otázky věnovala. V další části kasační stížnosti pak stěžovatelka rozsáhle rozporovala tvrzení orgánů ochrany ZPF a krajského soudu, že případný nedostatek šterkopísku lze saturovat těžbou v jiných ložiscích či dovozem ze zahraničí s tím, že částečně ji lze uspokojit i využitím recyklovaného stavebního a demoličního odpadu.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve stručném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, který podrobně vypořádal veškeré žalobní námítky a vyvodil z nich odpovídající právní závěry. Kasační stížnost proto dle jeho názoru není důvodná.

V.

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

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka brojí primárně proti závěrům týkajícím se závazných stanovisek ministra a ministerstva, soud na úvod připomíná, že závazné stanovisko nelze napadnout samostatně, neboť se jedná toliko o podklad rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu. Soudní přezkum jeho obsahu je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

pokračování

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítala, že krajský soud nesprávně posoudil otázku jejího legitimního očekávání. Tvrdila, že ministerstvo a ministr měli v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vycházet ze stanoviska KÚ ze dne 6. 6. 2017 (vydaného podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF pro účely tvorby územního plánu obce Vojkovice), nebo měli adekvátně vyargumentovat, proč se tak nestalo. Krajský soud se mylí, pokud s odkazem na porušení hierarchie orgánů veřejné správy tvrdí, že daná judikurní východiska nelze na projednávanou věc aplikovat z důvodu, že stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF vydal krajský úřad a stanovisko pro účely řízení o změně využití území vydalo MŽP.

[14] Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil.

[15] Mezi účastníky není sporné, že v procesu schvalování územního plánu obce Vojkovice vydal Krajský úřad Středočeského kraje (jako příslušný orgán ochrany ZPF) podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF (dle kterého orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu) kladné stanovisko k tomu, aby byly dotčené pozemky využity k nezemědělským účelům – stanovisko ze dne 6. 6. 2017, č. j. 056216/2017/KUSK. Z následně přijatého územního plánu obce Vojkovice (který krajský soud provedl při jednání jako důkaz) pak plyne, že pozemky, které mají být dotčeny těžbou, byly zařazeny mezi plochy těžby nerostů T – nezastavitelné pro účely hornické činnosti na pozemcích povrchových dolů, lomů a pískoven s následnou realizací rekultivačních opatření; plochy těžby nerostů T – zastavitelné pro účely výstavby technologických zařízení souvisejících s těžbou nerostů; plochy těžby Z10 – zastavitelné pro možnou výstavbu objektů a zařízení, které jsou součástí areálů těžby štěrkopísků včetně přípustného a podmíněně přípustného využití dle podmínek využití ploch a plochu změn v krajině K3 určenou pro založení lokálního biokoridoru „Homolka“ v rámci sítě územního systému ekologické stability (viz bod 21 rozsudku krajského soudu).

[16] Následně, tedy v rámci řízení o změně využití území, však příslušné orgány ochrany ZPF (MŽP a ministr) vyslovily nesouhlas s tím, aby byla dotčená půda vyňata ze ZPF za účelem těžby štěrkopísku.

[17] Otázkou, kdy je možné k takovému odklonu přistoupit, se zdejší soud opakovaně zabýval. Vyslovil, že přechází souhlas podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF udělený jako podklad v rámci územního plánování není při následném rozhodování o odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely bez významu (srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45). Nelze totiž pominout dikci § 4 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého je dotčený orgán *vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. 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 vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.* Citované ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, v němž se rovněž zabýval situací, kdy orgán ochrany ZPF nesouhlasil s odnětím půdy ze ZPF, ačkoliv předtím byl orgánem ochrany ZPF udělen

souhlas s územním plánem obce, který předpokládal v předmětném území zábor zemědělské půdy. Kasační soud zde vyslovil, že § 4 odst. 4 stavebního zákona „zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stádiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Kromě toho mohou dotčené orgány v rámci zásady legality svých závazných stanovisek uplatňovat je pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona. Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnilý podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět (blíže viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv: Stavební zákon, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 224)“ (důraz přidán). Za změnu poměrů lze přitom podle citovaného rozsudku považovat „pouze objektivní skutečnost“ nikoliv změnu „skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu.“ V tomto ohledu zdejší soud poukázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012 - 32, v němž „Nejvyšší správní soud akcentoval právě skutečnost, že příroda a krajina jsou proměnlivé složky životního prostředí a v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí k objektivním změnám, ať již pozitivním či negativním. Právě jediné tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Navazující stanoviska a závazná stanoviska mohou být uplatněna pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve.“

[18] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že citovaná judikaturní východiska se na projednávanou věc neaplikují, neboť v odkazovaných soudních rozhodnutích figuroval v obou fázích (vydávání stanoviska pro účely přijetí územního plánu a vydávání stanoviska ohledně odnětí půdy ze ZPF) též orgán ochrany ZPF – krajský úřad. V nyní posuzované věci však byla v jednotlivých fázích k otázce ochrany ZPF vydávána stanoviska jiným orgánem. Stanovisko k územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF uplatňoval krajský úřad, zatímco stanovisko stran odnětí půdy ze ZPF vydávalo ministerstvo. Z tohoto důvodu dle krajského soudu v nynější věci nemůže platit vázanost předchozím závazným stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákona, v opačném případě by totiž krajský úřad svým právním názorem fakticky zavazoval ministerstvo coby nadřízený orgán, což by bylo zcela v rozporu s principy hierarchie veřejné správy.

[19] S uvedeným nelze souhlasit.

[20] Je pravdou, že nynější věc je do jisté míry specifická tím, že stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF vydal jiný orgán, než který následně rozhodoval o odnětí půdy ze ZPF. Stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF vydal pro účely tvorby územního plánu obce Vojkovice Krajský úřad Středočeského kraje. Stanovisko ohledně odnětí půdy ze ZPF pak vydávalo ministerstvo, neboť se jednalo o půdu s výměrou nad 10 ha [§ 17 písm. c) zákona o ZPF]. Tato skutečnost však nic nemění na výše uvedených judikaturních závěrech o závaznosti stanoviska podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF pro navazující území řízení a o povinnosti se s tímto stanoviskem v případech odchýlení adekvátně vypořádat. Není rozhodné, že jednou o předmětné půdě rozhodoval krajský úřad a jednou ministerstvo (a návazně pak ministr). V obou případech se jednalo o orgány ochrany ZPF

pokračování

vykonávající stejnou činnost a bránící stejné zájmy. Nelze tak tvrdit, že stanovisko krajského úřadu nemohlo stěžovatelce založit legitimní očekávání.

[21] Jako nepřipadné se pak jeví i související tvrzení krajského soudu, že stěžovatelce nemohlo legitimní očekávání v kladné rozhodnutí o odnětí půdy ze ZPF ze strany MŽP vzniknout, neboť MŽP se k věci v rámci procesu tvorby územního plánu obce Vojkovice nevyjádřilo. V této souvislosti totiž nelze přehlédnout, že MŽP bylo opakovaně vyzváno, aby se při přijímání územního plánu obce Vojkovice vyjádřilo k plánovanému nezemědělskému využití daných pozemků. I přes opakované urgencye tak ovšem ministerstvo neučinilo. Tuto skutečnost nelze nyní dávat k tíži stěžovatelce. Ministerstvo mělo prostor do věci zasáhnout na samém jejím prvopočátku, bylo k tomu dokonce opakovaně vyzváno. Nicméně se rozhodlo tak neučinit. V tomto ohledu je nutno opakovaně připomenout, že dotčené orgány jsou povinny věnovat jednotlivým záměrům adekvátní pozornost již v počátečních fázích; svoji případnou neaktivitu nemohou napravovat až v konečných fázích daných záměrů (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32). Legitimní očekávání stěžovatelky pak nemohla vyloučit ani krajským soudem připomínaná skutečnost, že stanovisko EIA vydané v nynější věci v bodě 9 explicitně uvedlo, že: „[b]ude žádáno o souhlas s odnětím pozemků ze ZPF (příslušný orgán ochrany ZPF). Záměr bude etapizován s postupným vyjímáním zemědělské půdy ze ZPF.“ Uvedená část stanoviska EIA pouze konstatuje, že v dalších fázích bude nutno požádat o odnětí půdy ze ZPF (toho si jistě byla stěžovatelka vědoma), jakkoli však nenaznačuje, jakým způsobem by mělo být o této žádosti rozhodnuto (takové posouzení ostatně orgánu vydávajícímu stanovisko EIA ani nepřísluší).

[22] Krajský soud tedy pochybil, pokud v rozsudku uvedl, že stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 nezaložilo stěžovatelce legitimní očekávání. Toto stanovisko legitimní očekávání ve smyslu výše uvedené judikatury založilo, a bylo tedy na krajském soudu, aby vyhodnotil, zda se MŽP a ministr (vedení záměrem se od daného stanoviska odchýlit) s tímto stanoviskem adekvátně vypořádali. Soud tedy měl vyhodnotiti obsah závazných stanovisek ministra a ministerstva a posoudit, zda tyto obsahují dostatečné a relevantní důvody, na kterých lze dle výše citované judikatury vystavět odklon od předchozího stanoviska. Takto však krajský soud nepostupoval. Nelze souhlasit ani s argumentací krajského soudu v bodě 62 rozsudku, kde soud *obiter dictum* uvedl, že ačkoliv orgány ochrany ZPF se se stanoviskem KÚ ze dne 6. 6. 2017 výslovně nevypořádaly, vypořádaly se s tímto implicitně, neboť dostatečně srozumitelně vysvětlily, z jakých důvodů nemůže být souhlas s odnětím ze ZPF udělen pro nedostatek převažujícího veřejného zájmu na těžbě šterkopísku. Ačkoliv se jedná pouze o názor *obiter dictum*, tedy názor nepředstavující nosné důvody rozhodnutí, je nutno tento odmítnout. Uvedené tvrzení krajského soudu totiž popírá výše odkazované závěry týkající se povinnosti explicitního vypořádání se s předchozím stanoviskem vydaným podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF. Orgán rozhodující o odnětí půdy ze ZPF má povinnost se s existencí takového stanoviska výslovně vypořádat. Nepostačí proto, pokud sice o stanovisku mlčí, avšak jinak odůvodní své závěry ohledně převahy toho kterého veřejného zájmu. Ani tvrzení obsažené v bodě 62 rozsudku proto nelze považovat za adekvátní vypořádání se s otázkou legitimního očekávání stěžovatelky, resp. s otázkou (ne)dostatečnosti obsahu závazných stanovisek MŽP a ministra. Pro úplnost je pak stran otázky obsahu stanovisek MŽP a ministra

namíste dodat i to, že není pravdivé tvrzení krajského soudu, že v potvrzujícím stanovisku ministra je k odvolací námitce stěžovatelky toliko konstatováno, že ministerstvo nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními (bod 55 rozsudku). Ze správního spisu totiž plyne, že ministr se danou otázkou zabýval podrobněji na stranách 4 až 8 svého stanoviska, kde tvrdil, že k posouzení otázky, zda v dané věci převažuje veřejný zájem na těžbě štěrkopísku či veřejný zájem na ochraně ZPF, v rámci tvorby územního plánu nedošlo, a mělo tak být učiněno právě až ve fázi řízení o žádosti o změnu využití území. Ministr v tomto ohledu odkazoval na jednotlivá stanoviska a na odůvodnění územního plánu, ve kterém je dle jeho tvrzení uvedeno, že plochy pro těžbu s indexem T se z hlediska záborů ZPF nevyhodnocují. Ministr pak danou otázku uzavřel s tím, že *„ministerstvo neporušilo zásadu legitimního očekávání. Ministerstvo nezpochybnilo, že plocha těžby štěrkopísku je zahrnuta v územním plánu a v tomto smyslu respektovalo stanovisko, vyjádření KÚSK a MÚ Kralupy nad Vltavou a rovněž zohlednilo územní plán (přičemž zdali je určitý záměr v souladu s územním plánem, či nikoliv není zcela rozhodující pro posouzení žádosti o odnětí půdy ze ZPF), ministerstvo ale neshledalo, že v samotném procesu schvalování územního plánu bylo zdůvodněno, že těžba štěrkopísku u plochy „plocha těžby nerostů - T“ je záměrem, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF. Ministerstvo správně uvádí, že s ohledem k tomu, že „plocha těžby nerostů - T“ se nenachází na zastavitelné ploše a zároveň se nejedná o plochu těžby ve stanoveném dobývacím prostoru, hodnotilo u tohoto konkrétního záměru výrazně převažující veřejný zájem až právě při samotném procesu odnímání půdy ze ZPF.“* Stanovisko ministra tedy obsahuje relativně rozsáhlé vypořádání se se stanoviskem KÚ ze dne 6. 6. 2017. Bude proto nyní na krajském soudu, aby vyhodnotil, zda toto vypořádání postačí (ve smyslu výše citované judikatury zdejšího soudu). Takové posouzení přitom nemůže v nynějším řízení provést kasační soud, neboť mu nepřísluší nahrazovat činnost krajského soudu – takovým postupem by účastníky zkrátil na jejich procesních právech, připravil je o jednu soudní instanci, a tedy porušil kasační princip správního soudnictví (rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 2 Azs 331/2016 - 21).

[23] Nejvyšší správní soud tedy stěžovatelce přisvědčil v tom, že krajský soud se nesprávně vypořádal s tvrzeným zásahem do legitimního očekávání založeného stanoviskem KÚ ze dne 6. 6. 2017. Uvedené pochybení vyvolává nutnost zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení. Není přitom namíste se zabývat dalšími kasačními námitkami, neboť posouzení věci krajským soudem se může (po adekvátním vyhodnocení žalobní námitky ohledně legitimního očekávání) v dalším řízení výrazným způsobem změnit. Pro úplnost a za účelem hospodárnosti dalšího řízení, Nejvyšší správní soud pouze dodává, že nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že by stěžovatelka měla v proběhнувším řízení tvrdit a prokazovat *konkrétní* veřejný zájem, ke kterému bude štěrkopísek využit (bod 37 rozsudku), a že tvrzení stěžovatelky dokládají spíše její soukromý zájem na tvorbě zisku, než veřejný zájem (bod 38 rozsudku). K tomu kasační soud ve shodě se stěžovatelkou poukazuje na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008 - 138, publ. pod č. 2254/2011 Sb. NSS, ze které plyne, že zájem na řádném využívání nerostného bohatství je zájmem veřejným a naplňování tohoto veřejného zájmu představuje mj. i hornická činnost, a to i když je prováděna v rámci podnikatelské činnosti (srov. i bod 48 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2020, č. j. 31 A 112/2020 - 404). Plně aprobovat pak nelze ani tvrzení krajského soudu, že stěžovatelka nevysvětlila, proč k těžbě

pokračování

štěrkopísku musí být využita právě a jen zemědělská půda v lokalitě nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou (bod 36 rozsudku). V tomto ohledu nelze přehlédnout, že z tvrzení stěžovatelky a z jí předložených expertních vyjádření (České geologické služby a Ministerstva průmyslu a obchodu) plyne mimo jiné, že umístění „záměru těžby ložiska štěrkopísku Dušníky nad Vltavou, I. etapa Vojkovice, je podmíněno v první řadě existencí ložiska, tj. nahromaděním ekonomicky využitelné štěrkopískové suroviny v množství a vynikající jakosti, které dávají předpoklad jeho hospodárného využití. Tímto budou naplněné požadavky na kvalitu suroviny splňující nároky ČSN EN 12620, ČSN EN 13139, ČSN EN 13043 a ČSN EN 13242 k plnému pokrytí sortimentních a kvalitativních požadavků trhu s možností využití hrubších frakcí (4-8-16 mm) vhodných pro zásobování betonáren v okolí. [...] Ložisko nevyhrazeného nerostu Dušníky nad Vltavou (D 5278200) navazuje na již vytěženou část bloků zásob výhradního ložiska Vojkovice 1-Všestudy (B 3002900) a představuje plnohodnotnou náhradu za významná dotěžovaná ložiska nevyhrazeného nerostu Zlosyň 1 až Zlosyň 4. Vzhledem k vysokému počtu ukončených těžeb a postupně ukončovaných těžeb s životností do 7 let na cca 25 dotěžovaných ložiskách a vzhledem k tomu, že cca 70 % veškeré produkce štěrkopísku v předmětném území Mělnicka a středního Polabí pochází z těžby nevýhradních ložisek, ČGS doporučuje plánované využití části bloků zásob nevýhradního ložiska štěrkopísku Dušníky nad Vltavou, I. etapa Vojkovice. [...] V předmětném území mělnické oblasti a oblasti okresu Praha-východ s částečným překryvem do okresů Litoměřice, Praha-západ, Mladá Boleslav, Kolín a Nymburk se nenachází ložisko obdobné kvality štěrkopískové suroviny na méně bonitních půdách. [...] Mezi další klíčové argumenty pro zahájení nové či navazující těžby na ložisku Dušníky nad Vltavou, I. etapa Vojkovice, v zájmové lokalitě lze přiřadit zachování požadované kvality suroviny k plnému pokrytí sortimentních a kvalitativních požadavků trhu (největší část výroby představují betonářské písky a štěrkopísky), technologicky i ekonomicky vyhovující způsob těžby s vysokou výtěžností zásob (až 95 %), odbyt upravené suroviny a požadovaného množství sortimentní zrnitostní skladby (v současnosti významná surovinová základna pro Středočeský kraj a hlavní město Praha) a komplexní zabezpečení technického a moderního vysokokapacitního technologického zázemí v návaznosti na již postupně ukončovanou těžební činnost na ložiskách Zlosyň 1 až Zlosyň 4.“

[24] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. S ohledem na povahu dané věci rozhodl soud přednostně.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu