ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ivo Pospíšila a soudců Petra Pospíšila a Ondřeje Bartoše v právní věci žalobců: **a) I. R.**, **b) Ing. D. R. Ph.D.**, oba zastoupeni Mgr. Magdalenou Dvořákovou Cilínkovou, advokátkou sídlem Bolzanova 1615/1, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2024, č. j. 057937/2024/KUSK, sp. zn. SZ 076725/2023/KUSK ÚSŘ/DO, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2024, č. j. 39 A 31/2024-48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2024, č. j. 39 A 31/2024-48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabývá výkladem § 18 a § 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále v textu je pod názvem „horní zákon“ míněno právě toto znění zákona). Konkrétně pak otázkou, jaké druhy staveb a zařízení nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska lze umisťovat a zřizovat v chráněném ložiskovém území.

[2] Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2023 vyhověl Úřad městysu Křivoklát („stavební úřad“) žádosti žalobců o vydání společného povolení ve společném územním a stavebním řízení a schválil stavební záměr „*Přestavba a přístavba RCH Sýkořice*“ na pozemcích parc. č. st. XA a parc. č. XB v katastrálním území S. Jedním z podkladů rozhodnutí bylo souhlasné závazné stanovisko ze dne 8. 3. 2023 vydané odborem životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Středočeského kraje dle § 19 horního zákona na základě vyjádření Obvodního báňského úřadu pro území Hlavního města Prahy a kraje Středočeského. Dotčený orgán

v závazném stanovisku konstatoval, že stavební záměr týkající se rekreační chaty, která se nachází v chráněném ložiskovém území Sýkořice cca 80 m od těženého dobývacího prostoru, neznemožní nebo významně neztíží dobývání výhradních ložisek nerostů oproti současnému stavu.

[3] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala odvolání směřující i proti závaznému stanovisku ze dne 8. 3. 2023 organizace (ve smyslu § 5a horního zákona) KÁMEN Zbraslav, a. s. Ministerstvo životního prostředí coby nadřízený správní orgán postupem dle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vydalo dne 1. 11. 2023 změnu závazného stanoviska na závazné stanovisko nesouhlasné. V odůvodnění uvedlo, že přezkoumávané závazné stanovisko nebylo dostatečně odůvodněno. Není patrné, proč krajský úřad upřednostnil zájem jednotlivce nad veřejným zájmem spočívajícím v ochraně nerostného bohatství. V daném případě přitom nebyly splněny podmínky pro využití výjimky ze zákona, neboť se nejedná o mimořádně důležitou stavbu. Ochrana nerostného bohatství se netýká pouze znemožnění dobývání, ale i jeho ztížení, což stavba v plánovaném rozsahu zcela jistě představuje. Veřejný zájem na ochraně výhradního ložiska Sýkořice převažuje nad soukromým zájmem spočívajícím v navrhované stavbě. V doplňujícím sdělení ze dne 5. 4. 2024 ministerstvo uvedlo, že vyjádření žalobců ke změně závazného stanoviska nepřináší žádné nové skutečnosti. Žalovaný posléze s odkazem na změnu závazného stanoviska rozhodnutím ze dne 10. 5. 2024 změnil napadené rozhodnutí stavebního úřadu tak, že žádost o vydání společného povolení na stavební záměr zamítl.

[4] Žalobu, jíž žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 28. 3. 2025. V odůvodnění se zabýval výkladem § 18 a § 19 horního zákona, přičemž dospěl k závěru, že stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, lze v chráněném ložiskovém území umisťovat jen v zákonem chráněném obecném zájmu. Má-li být stavba umístěna v chráněném ložiskovém území některého z výhradních ložisek nerostů uvedených v § 3 odst. 1 písm. a) až d) horního zákona, musí být navíc splněny i podmínky podle § 18 odst. 2 věty druhé horního zákona. Krajský soud se dále výslovně vymezil proti rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 1 As 58/2006-66, v němž Nejvyšší správní soud připustil, že stavbu nesouvisející s dobýváním výhradního ložiska lze v chráněném ložiskovém území umístit i ve prospěch soukromoprávního zájmu. Podle krajského soudu však ze systematiky § 18 odst. 2 horního zákona plyne, že podmínky jeho věty první musí být splněny vždy. Pouhý soukromoprávní zájem na umístění stavby tak sám o sobě nemůže naplňovat podmínky pro umístění stavby podle uvedeného ustanovení. Vždy musí být identifikován i *obecný* zájem chráněný zákonem. Krajský soud se též neztotožnil ani se závěry stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 20. 4. 2015, sp. zn. 5961/2012/VOP, podle něhož lze v chráněném ložiskovém území umisťovat i stavby, které nejsou budovány v obecném zájmu, pokud to umožní závazné stanovisko příslušného dotčeného orgánu. Veřejný ochránce práv však vycházel toliko z § 18 odst. 1 horního zákona, který upravuje jen procesní aspekty umístění stavby. Naopak zcela pominul hmotněprávní podmínky vyplývající z druhého odstavce uvedeného paragrafu. Krajský soud současně poukázal i na jiné zákony, které za účelem ochrany veřejného zájmu stanoví obdobně přísný režim územní ochrany.

[5] Podle krajského soudu je v projednávané věci nesporné, že stavební záměr spočívající v přístavbě a přestavbě rekreační chaty má být umístěn v chráněném ložiskovém území a že nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska. Z hlediska § 18 odst. 2 horního zákona je

podstatné, zda stavba sleduje nějaký zákonem chráněný obecný zájem. Dle závazného stanoviska ministerstva je však stavba umisťována toliko v soukromém zájmu, nad nímž převažuje veřejný zájem na ochraně výhradního ložiska Sýkořice. Závěr, že stavba má být umístěna pouze v soukromém zájmu žalobci nikdy nezpochybnili. Ani krajský soud neshledal na daném stavebním záměru vzhledem k jeho účelu žádný zákonem chráněný obecný zájem. Stavba tudíž nesplňuje již prvotní podmínku vyplývající z § 18 odst. 2 věty první horního zákona. S tímto jediným podstatným důvodem napadeného rozhodnutí a závazného stanoviska ministerstva, se však žalobní argumentace zcela míjí.

II. Kasační stížnost

[6] Žalobci („stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelé v prvé řadě namítli, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 58/2006-66 dovodil, že umisťování staveb nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska v chráněném ložiskovém území je za splnění konkrétních podmínek možné i v soukromoprávním zájmu. Případný zákaz umisťování takových záměrů by nepochybně bylo možné jednoznačně uvést jak v zákoně, tak v rozhodnutí kasačního soudu.

[8] Právní úprava je nastavena tak, že stavbu, která nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, je možné i v soukromoprávním zájmu umístit v chráněném ložiskovém území, a to při splnění podmínek stanovených obvodním báňským úřadem. Pokud by umístění stavby bylo nezbytné vzhledem k zákonem chráněnému obecnému zájmu, musí být stavba v chráněném ložiskovém území umístěna za všech okolností, tedy i v rozporu s vyjádřením a podmínkami stanovenými obvodním báňským úřadem.

[9] Stavební záměr stěžovatelů prvek nezbytnosti postrádá. Rozhodující tudíž bylo vyjádření obvodního báňského úřadu. To si dotčený orgán vyžádal. Podmínky stanovené v tomto vyjádření ovšem nemohou záviset na volné úvaze organizace spravující výhradní ložisko. Musí jít o objektivně splnitelné a přezkoumatelné podmínky stavebně technického rázu. Tomu podmínka stanovená v daném případě obvodním báňským úřadem odkazující na souhlas organizace neodpovídá. Obdobně nedostatečně je ovšem odůvodněno i závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí. Neuvádí žádné, natož negativní, dopady stavby stěžovatelů na dobývání výhradního ložiska a bezdůvodně ji považuje za schopnou ztížit toto dobývání. Chybí tak důvod pro znemožnění stavebního záměru v chráněném ložiskovém území. Jak ovšem plyne např. i ze stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 20. 4. 2015, sp. zn. 5961/2012/VOP, z odůvodnění závazného stanoviska by mělo být zcela zřejmé, z jakých konkrétních důvodů lze nebo naopak nelze záměr do chráněného ložiskového území umístit.

[10] Pokud by organizace s umístěním stavby souhlasila, mohl by být stavební záměr stěžovatelů povolen, přestože není nezbytný v zákonem chráněném obecném zájmu. To by však dle právního názoru krajského soudu bylo v rozporu se zákonem, což nemohlo být záměrem dotčených ustanovení horního zákona.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.")]. Kasační stížnost **je důvodná**.

[13] Předmětem sporu je v projednávané věci zejména závěr krajského soudu, že dle § 18 odst. 1 a 2 horního zákona lze v chráněném ložiskovém území umístit stavbu, která nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, jen v zákonem chráněném obecném zájmu.

[14] S tímto výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Z právní úpravy totiž nelze dovodit jednoznačný zákaz zřizování či umisťování staveb nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska v chráněném ložiskovém území z čistě soukromých důvodů, resp. za účelem naplňování ryze soukromého zájmu a potřeb.

[15] Takový zákaz v prvé řadě neplyne z § 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*."). Toto ustanovení pouze vychází z premisy, že každá stavba nacházející v chráněném ložiskovém území, která nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, má potenciál znemožnit či ztížit dobývání tohoto ložiska. Umisťování či zřizování takových staveb v chráněném ložiskovém území však samo o sobě nijak nevylučuje či neomezuje.

[16] Takové omezení je upraveno v § 18 horního zákona. Podle jeho odst. 1 platí základní pravidlo, že *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*. Krajský soud se přitom mýlí, pokud takto obecně vyjádřené omezení stavební činnosti v chráněném ložiskovém území, považuje za pouhé „*procesní aspekty umístění stavby*" (viz bod 27 napadeného rozsudku). Tyto aspekty jsou totiž upraveny až v § 19 odst. 1 horního zákona, podle něhož *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.*

[17] Omezení stavební činnosti v určitém území či prostoru je zajisté představitelné v různých podobách a intenzitě (viz např. veřejnoprávní režimy územní ochrany vyjmenované v bodě 28 napadeného rozsudku). V daném případě je však prostě vyjádřeno podmínkou doložení závazného stanoviska orgánu kraje v přenesené působnosti vydaného po projednání s příslušným obvodním báňským úřadem. Takové omezení přitom samo o sobě není nevýznamné. Podle rozsudku NSS č. j. 1 As 58/2006-66 právě § 18 odst. 1 horního zákona odráží jednoznačné upřednostnění veřejného zájmu na ochraně výhradního ložiska před subjektivním právem vlastníka nemovitosti zahrnuté do chráněného ložiskového území (resp. osoby disponující „právem stavby"). I přes tuto preferenci zákon nicméně prostřednictvím vydání závazného stanoviska umožňuje posuzovat podané žádosti způsobem zohledňujícím konkrétní podmínky toho kterého případu. Zákonná úprava tím umožňuje, aby zásah spočívající ve významném (byť svou povahou nepřímém) omezení

vlastnického práva k majetku, který se nachází v chráněném ložiskovém území, vedl v konkrétním případě k toliko proporcionálnímu omezení základního práva (k přiměřenosti zásahů do vlastnického práva srov. v obecné rovině např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Nutno poznamenat, že tento ústavněprávní aspekt výkladu právní úpravy krajský soud v napadeném rozsudku pominul.

[18] V ustanovení § 18 odst. 2 pak horní zákon upravuje výjimku z obecného pravidla zakotveného v odst. 1, a to ve prospěch staveb a zařízení nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska, které je *nezbytné* umístit v chráněném ložiskovém území v *zákonem chráněném obecném zájmu*. Zde tedy zákon preferenci zájmů obrací a za účelem ochrany výhradního ložiska pouze stanoví podmínku *dbát, aby se narušilo co nejméně využití nerostného bohatství*. Ve druhé větě druhého odstavce zákon nicméně uplatnění této výjimky zpětně omezuje ve vztahu k dobývání výhradních ložisek nerostů uvedených v § 3 odst. 1 písm. a až d) horního zákona.

[19] Právě uvedený výklad měl Nejvyšší správní soud na mysli, pokud v rozsudku č. j. 1 As 58/2006-66 konstatoval, že z obecného pravidla upřednostňujícího veřejný zájem na ochraně výhradního ložiska zákon připouští výjimky, a to jak ve prospěch jiného kvalifikovaného veřejného zájmu, tak i ve prospěch jiných, „*tedy i soukromoprávních*“ zájmů. Ve vztahu k jinému zákonem chráněnému obecnému zájmu tak činí v § 18 odst. 2 horního zákona, vůči soukromým zájmům pak cestou zhodnocení konkrétních okolností prostřednictvím závazného stanoviska (k obsahu závazného stanoviska viz níže).

[20] Nejvyšší správní soud nevidí v projednávané věci důvod, pro nějž by se měl od této argumentační linie odklonit (nutno uvést, že v odkazované věci bylo předmětem výkladu kasačního soudu jedno z předchozích znění horního zákona, vzhledem ke shodnosti podstatných rysů jednotlivých znění právní úpravy jsou shora citované závěry judikatury i nyní plně použitelné). Ostatně kasační soud z ní i dříve, byť třeba nepřímo, vycházel (srov. např. rozsudky ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99, bod 62, ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, bod 110, či ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 176/2023-65, bod 45). V nedávné době ji pak potvrdil v rozsudku ze dne 20. 1. 2026, č. j. 7 As 144/2025-34 (bod 29), v němž souhlasil se závěrem Krajského soudu v Brně, 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 umisťované a povolované stavby či zařízení.*“

[21] Tento výklad dále odpovídá i komentářové literatuře (viz např. Vícha, Ondřej, *Horní zákon: Komentář*, Wolters Kluwer in ASPI: k § 18, stav k 1. 2. 2022). Podle ní toto ustanovení „*blíže nespecifikuje charakter staveb zřizovaných v chráněném ložiskovém území s výjimkou toho, že se jedná o stavby, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska. Na základě toho lze dovodit, že v chráněném ložiskovém území lze umisťovat i povolovat (zřizovat) všechny stavby, které nejsou budovány v obecném zájmu, pokud to umožní závazné stanovisko příslušného dotčeného orgánu.*“

[22] A ke shodnému závěru dospěl i veřejný ochrance práv, který v již shora zmiňované veřejně dostupné zprávě o šetření ze dne 20. 4. 2015, sp. zn. 5961/2012/VOP (*https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3052*), k § 18 odst. 1 horního zákona shledal, že „*do chráněného ložiskového území lze umisťovat i ty stavby, které se nebudují v obecném zájmu, jestliže to umožní závazné stanovisko, které je vydáváno v zájmu ochrany nerostného bohatství*“.

[23] Výklad § 18 a § 19 horního zákona provedený krajským soudem, podle něhož lze stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, v chráněném ložiskovém území umisťovat jen v zákonem chráněném obecném zájmu, tedy neobstál. Dle Nejvyššího správního soudu je možné uvedené stavby a zařízení umístit v chráněném ložiskovém území i v soukromém zájmu, to však výhradně na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.

[24] Pokud jde o obsah tohoto závazného stanoviska, z judikatury NSS plyne, že musí být odůvodněno natolik, aby z něj bylo patrné, jakými úvahami byl příslušný dotčený orgán při jeho vydání veden, z jakých podkladů vycházel a jaké skutečnosti posuzoval, obdobně jako v případě požadavků kladených na formu a náležitosti správního rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 8 As 135/2018-23, bod 31, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018-26, bod 17, ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, či ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021-140, bod 22). Je-li závazné stanovisko nepřezkoumatelné, pak trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, bod 28, ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, bod 11, či ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-125, bod 44, a v nich citovanou judikaturu).

[25] Konkrétně z odůvodnění závazného stanoviska vydávaného dle § 18 odst. 1 (resp. § 19 odst. 1) horního zákona k soukromému záměru by mělo být zřejmé, z jakých důvodů lze nebo naopak nelze určitý záměr v chráněném ložiskovém území zřídit, a případně za splnění jakých podmínek pro jeho umístění či provedení. Klíčové bude zejména posouzení, zda záměr opravdu může naplnit zákonem předpokládaný potenciál spočívající ve znemožnění či ztížení dobývání výhradního ložiska. Jinak řečeno, zda je chráněný veřejný zájem záměrem reálně ohrožen, nebo zda, a případně za jakých podmínek, by za účelem přiměřeného řešení střetu zájmů mohl ustoupit zájmu soukromému. V závazném stanovisku je přitom nezbytné vypořádat se s daným záměrem v poměrech dotčeného chráněného ložiskového území, zejména ve vztahu k způsobu a rozsahu jeho dobývání. Např. zda je záměr konstrukčně navržen tak, aby odolával negativním projevům těžby, jaká je vzdálenost těžby od navrhovaného místa umístění záměru, jakým směrem od plánovaného záměru a v jaké předpokládané intenzitě bude těžba v dalších letech probíhat. V návaznosti na tyto skutečnosti pak je teprve třeba vyhodnotit, zda lze, či nelze záměr v chráněném ložiskovém území zřídit či umístit a popř. za jakých podmínek.

[26] V nyní projednávané věci bylo závazným podkladem rozhodnutí žalovaného závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 11. 2023. Jak plyne z obsahu žaloby, stěžovatelé vůči tomuto závaznému stanovisku uplatnili řadu konkrétních námitek. Krajský soud se nicméně posouzení jejich důvodnosti vyhnul s ohledem na svůj právní názor, že soukromý stavební záměr není možné v chráněném ložiskovém území realizovat, a tedy žalobní argumentace se míjí s jediným podstatným důvodem rozhodnutí žalovaného, potažmo závazného stanoviska. Tento právní názor krajského soudu ovšem neobstál, což vede ke zrušení napadeného rozsudku. V dalším řízení krajský soud věcně vypořádá žalobní

body uplatněné stěžovateli a posoudí, zda závazné stanovisko ministerstva a rozhodnutí žalovaného v jejich světle obstojí, tj. na prvním místě zhodnotí, zda jsou vůbec s ohledem na požadavky kladené na jejich obsah přezkoumatelná.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že ani po novelizaci soudního řádu správního provedené s účinností od 1. 1. 2026 zákonem č. 314/2025 Sb. se nemění obsah soudního přezkumu závazných stanovisek v rámci postupu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Rolí soudu není hodnotit věcnou správnost závazného stanoviska, resp. vyjadřovat svůj názor na odbornou skutkovou otázku, pokud ji považuje za dostatečně vyřešenou v samotném závazném stanovisku. Správní soudy tedy hodnotí jen zákonnost, nikoliv věcnou správnost závazného stanoviska (např. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, bod 40, ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64, bod 45, či ze dne 17. 7. 2026, č. j. 8 As 179/2025-45, bod 34).

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 29. července 2026

Ivo Pospíšil
předseda senátu