



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **České šterkopísky spol. s r.o.**
sídlem Cukrovarská 34/41, 190 00 Praha 9
zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 18. 11. 2021, č. j. 132966/2021/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Dne 9. 11. 2020 podala žalobkyně k Městskému úřadu Kralupy nad Vltavou (dále též „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území podle § 86 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“), pro I. etapu těžby šterkopísku na nevýhradním

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

ložisku Dušníky nad Vltavou (D 5278200) na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ a XK v k. ú. K. (stejně jako všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku, dále souhrnně též „dotčené pozemky“).

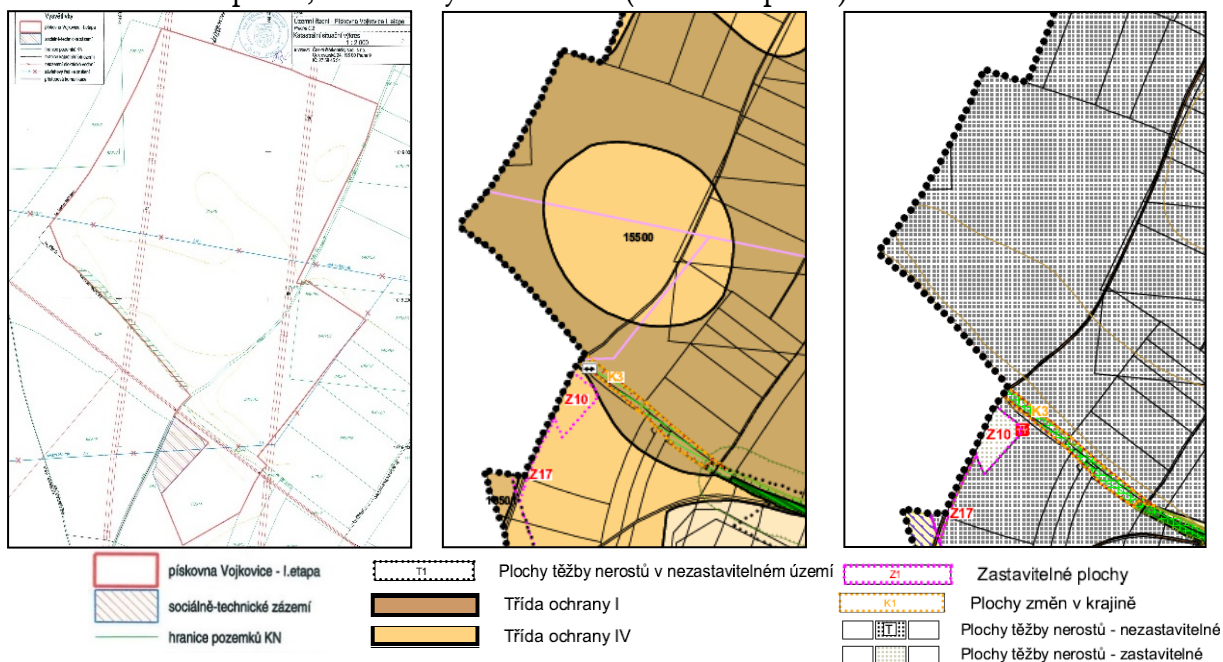
2. Předmětem žalobkynina záměru byla povrchová těžba kvartérních a terciérních štěrkopísků a písků. Území dotčené těžbou bylo doposud využíváno převážně pro zemědělské účely. Před vlastní těžbou mělo nejprve dojít ke skrytí ornice a podorničí, které měly být následně odděleně deponovány. Zábor jednotlivých pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), měl probíhat etapovitě v závislosti na postupu dobývání ložiska. Se souhlasem Ministerstva životního prostředí (dále též „ministerstvo“) jakožto příslušného orgánu ochrany ZPF měly být ze ZPF odňaty pozemky o celkové rozloze 159 644 m². Těžební činnost v dané lokalitě byla plánována na cca 4 roky, přičemž ročně se mělo vytěžit 800 000 tun surovin. Ve vytěženém území měla být následně vytvořena vodní plocha o výměře cca 14 ha. Po vytěžení zásob v ploše I. etapy se předpokládal postup do dalších částí ložiska v rámci samostatně schvalovaných etap.
3. Podle projektové dokumentace byl záměr v souladu s územním plánem obce V. (opatření obecné povahy č. 01/2015 schválené zastupitelstvem obce V. dne 19. 9. 2017 s účinností od 10. 10. 2017, dále jen „územní plán“), v němž měl být celý areál I. etapy těžby vymezen jako „plocha T – plocha těžby nerostů“. Schválením územního plánu mělo být podle projektové dokumentace potvrzeno, že záměr těžby je ve veřejném zájmu. K návrhu územního plánu vydal:

- Krajský úřad Středočeského kraje (v tomto soudním řízení v pozici žalovaného) dne 11. 10. 2016 koordinované stanovisko, č. j. 108841/2016/KUSK (dále jen „stanovisko KÚ ze dne 11. 10. 2016“), podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), v němž uvedl, že souhlasí s nezemědělským využitím plochy Z10, přičemž „[v] rámci plochy T (185,79 + 42,28 ha) je navržený zábor větší než 10 ha, tedy orgán ochrany ZPF není příslušný k vyjádření pro danou plochu. Vyhodnocení dané plochy bude postoupeno nadřízenému orgánu.“ (viz str. 28 odůvodnění územního plánu);
- Krajský úřad Středočeského kraje dne 6. 6. 2017 koordinované stanovisko, č. j. 056216/2017/KUSK (dále jen „stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017“), podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, v němž uvedl, že souhlasí s nezemědělským využitím ploch uvedených v dokumentaci veřejného projednání územního plánu v tabulce na str. 107-113 (viz str. 38 odůvodnění územního plánu; *podle tvrzení žalobkyně uvedená tabulka odpovídá té na str. 118-120 odůvodnění územního plánu – pozn. soudu*);
- Městský úřad Kralupy nad Vltavou dne 7. 6. 2017 souhrnné vyjádření, č. j. MUKV 31018/2017 OŽP (dále jen „vyjádření MěÚ ze dne 7. 6. 2017“), v němž upozornil, že stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska zákona o ochraně ZPF uplatňuje Krajský úřad Středočeského kraje, a dále podotkl, že při plánovaném využití pozemků, které jsou součástí ZPF, je třeba respektovat nezastavitelnost kvalitních zemědělských půd, zejména těch zařazených do I. a II. třídy ochrany (viz str. 39 odůvodnění územního plánu).

Podle odůvodnění územního plánu (str. 29 a 33) se ministerstvo k navrženému záboru ZPF nad 10 ha pro účely těžby štěrkopísku nevyjádřilo, ačkoliv bylo řádně obesláno.

4. Navrhovaný rozsah I. etapy těžby je patrný z katastrálního situačního výkresu (obrázek vlevo). Předpokládaný zábor půdy ze ZPF pro těžbu nerostů graficky znázorňoval výkres „*Vyhodnocení záboru ZPF a PUPFL*“, který byl přílohou č. 2.O2 odůvodnění územního plánu (obrázek

uprostřed). Pozemky dotčené I. etapou těžby byly v hlavním výkresu, který tvořil přílohu č. 2. 2 územního plánu, zobrazeny následovně (obrázek vpravo):



Vymezení zastavitelných ploch je patrné z výkresu základního členění území obce V., který je přílohou č. 2. 1 územního plánu.

5. Žalobkyně k žádosti předložila mj. následující podklady:

- souhlasné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 21. 1. 2014, č. j. 115889/2013/KUSK, k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „**stanovisko EIA**“) vydané podle § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 436/2009 Sb. (dále jen „**zákon o EIA**“);
- souhlasné závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 18. 9. 2015, č. j. 119735/2014/KUSK, k ověření souladu stanoviska EIA (dále jen „**ověřovací závazné stanovisko EIA**“) vydané podle čl. 2 bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., jímž byl novelizován zákon o EIA;
- nesouhlasné závazné stanovisko ministerstva ze dne 21. 10. 2020, č. j. MZP/2020/500/244 (dále jen „**závazné stanovisko MŽP**“) vydané podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF;
- vyjádření stavebního úřadu ze dne 16. 1. 2020, č. j. MUKV 98149/2019 VYST, podle kterého se pozemky dotčené těžbou nacházejí v ploše vymezené územním plánem obce V. (ve vyjádření je zjevně mylně uveden územní plán obec K., která je však částí obce V. – pozn. soudu) jako „plocha T – plocha těžby nerostů“ s hlavním využitím pro těžbu nerostů, tj. pro hornickou činnost na pozemcích povrchových dolů, lomů a pískoven s následnou realizací rekultivačních opatření.

6. Podle stanoviska EIA bude mít těžba šterkopísku v dané lokalitě významně nepříznivý vliv na zábor ZPF. Vlivy předmětného záměru na životní prostředí však lze akceptovat. Pro fázi přípravy a zpracování projektové dokumentace byla stanovena podmínka (č. 9), že u příslušného orgánu ochrany ZPF bude požádáno o udělení souhlase s odnětím pozemků ze

ZPF. Záměr bude etapizován s postupným vyjímáním zemědělské půdy ze ZPF. Pro fázi provozu byla stanovena podmínka (č. 36), že pro rekultivaci těžební oblasti TO1 bude použita ornice z ploch s I. třídou ochrany ZPF. Pro fázi ukončení těžby byla stanovena podmínka (č. 54), že sanační a rekultivační práce proběhnou v souladu s plánem schváleným příslušným orgánem ochrany přírody a orgánem ochrany ZPF. Uvedené podmínky byly převzaty i do ověřovacího závazného stanoviska EIA.

7. Za účelem dobývání ložiska žalobkyně požádala ministerstvo o vydání souhlasu s trvalým odnětím zemědělské půdy ze ZPF ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XG v rozloze 137 514 m² (z toho bylo zařazeno 69 400 m² zemědělské půdy do I. třídy ochrany a 68 114 m² do IV. třídy ochrany) a dočasným odnětím zemědělské půdy ze ZPF ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI v rozloze 22 130 m² (z toho bylo zařazeno 16 816 m² zemědělské půdy do I. třídy ochrany a 5 314 m² do IV. třídy ochrany). Nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze ZPF žalobkyně odůvodnila s odkazem na vyjádření České geologické služby ze dne 8. 7. 2020, č. j. ČGS-441/20/9462*SOG-441/0449/2020 (dále jen „vyjádření ČGS ze dne 8. 7. 2020“), podle kterého je nutné otvírat nová ložiska šterkopísku jako náhradu za postupně ukončovanou těžbu na odtěžovaných ložiscích. Podle ČGS je třeba předmětné ložisko šterkopísku otevřít s ohledem na surovinové zajištění investičních záměrů na stavbu veřejně prospěšných staveb regionálního i celostátního významu (např. železničních koridorů a dálniční sítě) s tím, že těžba šterkopísku v posledních deseti letech sice roste, nicméně jeho zásoby se významně snižují a v budoucnu mohou být jeho dodávky problematické. Dále ČGS upozornila, že hrubá frakce šterku se dováží za vyšší cenu ze Slovenska, a že využití nerostného bohatství v daném ložisku je v souladu se surovinovou politikou České republiky.
8. Podle závazného stanoviska MŽP nelze s odnětím zemědělské půdy ze ZPF souhlasit, jelikož veřejný zájem na vytěžení daného ložiska výrazně nepřevažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákon o ochraně ZPF. Podle ministerstva se v daném případě neuplatní § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF, který by vylučoval aplikaci § 4 odst. 3 téhož zákona. Ministerstvo s odkazem na § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF zdůraznilo, že ZPF je nenahraditelným výrobním prostředkem, který je ve vztahu k délce lidského života prakticky neobnovitelný. Podle ministerstva nemůže vést zájem na zajištění kontinuity těžební činnosti k automatickému odnímání zemědělské půdy s odůvodněním, že je pro výstupní surovinu na trhu odbyt. V této souvislosti upozornilo, že nerost v daném ložisku není z hlediska svého využití nenahraditelný. Ba právě naopak, jedná se o konvenční a jednoduše substituovatelnou surovinu, která může být získávána z jiných ložisek nebo částečně nahrazena stavebním a demoličním odpadem. Neodkladnou potřebu primárních stavebních surovin lze navíc řešit dovozem ze zahraničí, což však u zemědělské půdy zajišťující potravinovou bezpečnost státu nejde. Ministerstvo dále podotklo, že šterkopísek v daném ložisku nedosahuje ideální zrnitosti, přičemž odkázalo na Plán rekultivace vypracovaný Ing. J. CH. v lednu 2020, podle kterého „[v]zhledem k méně příznivému zrnitostnímu složení suroviny, charakteristické vysokým podílem hrubého kameniva a frakce nad 22 mm pak v zájmu maximálního využití suroviny a zlepšení zrnitostního složení zájmových frakcí kameniva bude provedeno drcení frakcí nad 22 mm.“ Ministerstvo rovněž upozornilo, že vytěženou surovinu lze z hlediska ochrany ZPF získávat i méně invazivním způsobem z ložisek, která se nenacházejí na bonitně cenných zemědělských půdách. Ložiska obsahující sedimenty stejného stáří (würm a riss) a frakce se nacházejí např. v lokalitách Vraňany, Hostín 2, Stará Boleslav, Lahovice, Stará Lysá nebo

Záleznice. Podle ministerstva navíc žalobkyně neprokázala, že by v České republice panoval takový nedostatek surovin ve stavebnictví, který by bránil či zásadně omezoval rozvoj zajišťování jiných veřejných zájmů (např. výstavbu veřejné dopravní a technické infrastruktury či bytovou výstavbu). S odkazem na statistiku Ministerstva průmyslu a obchodu *„Těžba nerostných surovin v České republice v letech 2014–2018 a nástin budoucích těžeb HU a ČU“* ze srpna 2019 ministerstvo upozornilo, že těžba šterkopísku nijak rapidně nestoupá. Na již využívaných výhradních ložiscích ve Středočeské kraji bylo v dobývacích prostorech s povolenou těžbou podle *„Přehledu zásob nerostů ČR“* k 1. 1. 2020 evidováno 12,9 mil. m³ zásob šterkopísku. Při celkovém objemu těžby na těchto ložiscích se jedná o těžbu na cca 15-16 let, což je řádově více, než je doba nutná k otevření nového výhradního ložiska v případě skutečně akutní nouze o tuto surovinu. K tomu je třeba připočítat ložiska nevýhradní, která produkují cca 40 % celkové těžby šterkopísku. Těžební organizace navíc dle oficiálních výkazů zdaleka nedosahují maximálních povolených objemů těžeb a reálná cena šterkopísku nezaznamenala od roku 2008 zásadní růst. Za této situace nelze podle ministerstva akceptovat, aby byla zahájena těžba zasahující do kvalitní zemědělské půdy ze ZPF. Ministerstvo dále podotklo, že vytěžená surovina nemusí nutně sloužit pro výstavbu veřejně prospěšných staveb, ale může být využita i pro realizaci soukromých staveb. Zákon o ochraně ZPF přitom neumožňuje stanovit podmínku, která by omezila budoucí podnikatelskou činnost žalobkyně tím, že by vytěžený šterkopísek mohl být využit pouze pro veřejně prospěšné stavby. Odnětím nej kvalitnější zemědělské půdy ze ZPF v zájmu prosté těžby stavebních materiálů by navíc mohlo v budoucnu vzniknout reálné riziko, že by se Česká republika stala závislou na importu zemědělských produktů. Závěrem podotklo, že vzhledem k rozsahu daného ložiska a roztěženosti mělnické, mladoboleslavské a kralupské oblasti (s odkazem na Surovinový informační systém veřejně dostupný na <https://mapy.geology.cz/suris/>) by bylo zahájení těžby v lokalitě Dušníky nad Vltavou v rozporu s částí A, odst. 1 bodem 5 souhlasného stanoviska ministerstva ze dne 22. 3. 2017, č. j. 12580/ENV/17 (dále jen „stanovisko SEA“), k návrhu koncepce Ministerstva průmyslu a obchodu *„Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů“*, podle kterého je nutné „[p]ři povolování nových těžeb především stavebních surovin přihlídnout na dosavadní plošnou roztěženost dané oblasti, preferovat rovnoměrné rozmístění, aby nedocházelo k vysoké koncentraci velkoobjemových těžeb na malé ploše, preferovat ta ložiska, která se nacházejí nejbližší plánovaným investičním záměrům.“

9. Dne 30. 11. 2020 vydal stavební úřad pod č. j. 76484/2020 VYST rozhodnutí, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žádost žalobkyně zamítl. V odůvodnění plně odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF, jehož obsahem je vázán.
10. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které věcně směřovalo proti obsahu závazného stanoviska MŽP. Žalobkyně zejména namítala, že příslušný orgán ochrany ZPF udělil ve stanovisku KÚ ze dne 6. 6. 2017 výslovný souhlas s odnětím předmětné zemědělské půdy ze ZPF. Žalobkyně k odvolání přiložila:
 - vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 21. 12. 2020, č. j. MPO 694461/20/21400 (dále jen „vyjádření MPO“), podle kterého měla být ochrana ZPF prosazována v procesu přijímání územně plánovací dokumentace, nikoliv až v rámci řízení o změně využití území. MPO v této souvislosti odkázalo na stanovisko ze dne 6. 6. 2017, jímž měl být vyjádřen výslovný souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF;

- vyjádření České geologické služby ze dne 20. 1. 2021, č. j. ČGS-441/20/973*SOG-441/0970/2020 (dále jen „**vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021**“), podle kterého se těžba šterkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou jeví jako plně opodstatněná, logická a akceptovatelná, přičemž celkově převažuje její pozitivní hodnocení.
11. Žalovaný následně podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „**správní řád**“) požádal ministra životního prostředí (dále též „**ministr**“) o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska MŽP.
 12. Dne 13. 9. 2021 vydal ministr potvrzující závazné stanovisko, č. j. MZP/2021/430/192 (dále jen „**potvrzující stanovisko ministra**“, společně se závazným stanoviskem MŽP též souhrnně „**závazná stanoviska**“). Ministr se ztotožnil se závěrem ministerstva, že se na daný případ nevztahovala žádná z výjimek vymezených v § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF. Z územního plánu totiž vyplývá, že pozemky zařazené do „plochy T – plocha těžby nerostů“ se nenachází v zastavitelné ploše ve smyslu § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Pozemek parc. č. XC, je sice částečně (v rozsahu 3 700 m² zařazených do IV. třídy ochrany) součástí zastavitelné plochy označené jako Z10, na níž mělo být umístěno technické zázemí pro obsluhu těžby, nicméně jeho zbylá část (v rozsahu 24 005 m² zařazených do I. a IV. třídy ochrany) se nachází mimo zastavitelnou plochu. K namítanému porušení legitimního očekávání ministr uvedl, že ministerstvo nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními. Ve stanovisku KÚ ze dne 6. 6. 2017 vyjádřil příslušný orgán ochrany ZPF obecně souhlas s tím, že je možné na daném území provádět těžbu nerostů. Jelikož se pozemky vymezené jako „plocha T – plocha těžby nerostů“ nenacházejí v zastavitelné ploše, ani se nejedná o plochy těžby ve stanoveném dobývacím prostoru, mělo k posouzení, zda záměr těžby šterkopísku výrazně převažuje nad zájmem ochrany ZPF, dojít až v rámci následného procesu odnímání zemědělské půdy ze ZPF. Na podporu své argumentace ministr odkázal na části odůvodnění územního plánu (konkrétně str. 113, 125 a 127) týkající záboru ZPF, přičemž podotkl, že případný soulad navrhovaného záměru s územním plánem není pro posouzení žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF podstatný. Ani v územním plánu přitom nebylo zdůvodněno, že by zájem na těžbě šterkopísku na plochách T výrazně převažoval nad veřejným zájmem na ochranu ZPF. Takový závěr přitom nelze dovodit ani z vyjádření MPO, ani z vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021. Ministr dále shledal, že odnětí zemědělské půdy na ploše Z10 ze ZPF, aniž by byla odňata též zemědělská půda na plochách T, by bylo neopodstatněné a v rozporu s § 4 odst. 1 písm. a) až f) zákona o ochraně ZPF. Ministr se dále zcela ztotožnil s argumentací ministerstva, že vytěžený šterkopísek by nepředstavovala nijak specifický materiál, a že by se namísto primárních zdrojů surovin měly využívat především recykláty z demoličního stavebního odpadu.
 13. Dne 18. 11. 2021 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Stran odvolacích námitek žalovaný odkázal na závěry obsažené v závazném stanovisku nadřízeného orgánu ochrany ZPF.

II. Obsah podání účastníků

14. Žalobkyně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že vychází z nesprávných závěrů obsažených v závazném stanovisku nadřízeného orgánu ochrany ZPF. Žalobkyně rozdělila své žalobní body do třech základních okruhů:
15. Žalobkyně předně namítá, že ministr coby nadřízený orgán ochrany ZPF nerespektoval zásadu legitimního očekávání, a to konkrétně zásadu kontinuity územního plánování, nezohlednil stanovisko ze dne 6. 6. 2017 vydané příslušným orgánem ochrany ZPF při

územně plánovací činnosti dle § 5 zákona o ochraně ZPF. Žalobkyně upozorňuje, že územní plán předpokládá nezemědělské využití předmětných pozemků pro těžbu nerostů, a to i na zemědělské půdě zařazené do I. a II. třídy ochrany. Zásady ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF již byly určujícím způsobem vyhodnoceny právě ve stanovisku KÚ ze dne 6. 6. 2017, které vyslovalo souhlas se zábořem konkrétní půdy pro nezemědělské využití a jejím odnětím ze ZPF. Ministr však uvedené stanovisko pouze bagatelizoval a nijak nevysvětlil, z jakých důvodů uvedených v § 4 odst. 4 a 5 stavebního zákona se od něj odchýlil. Z ničeho přitom podle žalobkyně nevyplývá, že by se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo stanovisko ze dne 6. 6. 2017 vydáno. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že stanoviskem ze dne 6. 6. 2017 se nijak nezabývalo ani závazné stanovisko MŽP. V této souvislosti odkazuje na „*Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci*“ publikované ve věstníku ministerstva č. 5/2021, č. j. MZP/2021/130/659 (dále jen „**metodické sdělení č. 5/2021**“), rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 43 A 201/2018 - 105. Žalobkyně dále upozorňuje, že vliv záměru na ZPF byl rovněž hodnocen v řízení o vydání stanoviska EIA, resp. ověřovacího závazného stanoviska EIA, přičemž ani tehdy nebyly ministerstvem shledány důvody, pro které by byl záměr nepřipustný. Podle žalobkyně bylo již vydáním územním plánem rozhodnuto o tom, že pozemky dotčené záměrem v ploše nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou jsou určeny pro těžbu nerostů, a mohou si tak ponechat své zemědělské využití jen do doby zahájení těžby.

16. Žalobkyně dále ministrovi vytýká, že nezohlednil vymezení pozemků dotčených těžbou jako zastavitelných ploch T a Z10 (plochy těžby nerostů) a neaplikoval § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF, který představuje výjimku z § 4 odst. 3 téhož zákona. V tomto ohledu žalobkyně poukazuje zejména na kapitolu 3. 5. odůvodnění územního plánu („*Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*“), v němž mají být předmětné plochy vymezeny jako zastavitelné, přičemž cituje i další části daného územního plánu týkající se ploch těžby a ochrany ZPF. Podle žalobkyně neobstojí závěr ministra, že plochy těžby nerostů s indexem T jsou součástí nezastavitelného území, jelikož územním plánem bylo opakovaně stanoveno, že návrhová plocha těžby nerostů je tzv. plochami změny v krajině ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., které se z hlediska záboru ZPF posuzují stejně jako zastavitelné plochy.
17. Žalobkyně dále namítá, že orgány ochrany ZPF dospěly k závěru, že veřejný zájem na těžbě šterkopísku nepřevažuje nad veřejným zájem na ochraně ZPF, na základě nesprávných skutkových zjištění a vykonstruovaných tvrzení. Žalobkyně zejména upozorňuje, že recyklovaný stavební materiál (recyklát) nemůže zcela nahradit šterkopísek jakožto primární nerostnou surovinu, a proto je nezbytná těžba právě v nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou, v němž se tato surovina nachází v dostatečné kvalitě i kvantitě pro pokrytí potřeb kraje. V této souvislosti žalobkyně obsáhle polemizuje se skutkovými závěry orgánů ochrany ZPF týkajícími se zejména potřebnosti těžby v daném ložisku a stavu ostatních ložisek na území Středočeského kraje, kvality a využitelnosti vytěženého šterkopísku a jeho (ne)nahraditelnosti jinými materiály.

18. Bližší skutkové a právní důvody, v nichž žalobkyně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, resp. závazných stanovisek soud pro lepší přehlednost uvádí až v souvislosti s jejich vypořádáním.
19. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě odkazuje na závěry orgánů ochrany ZPF obsažené v jejich závazných stanoviscích, jimiž je vázán.

III. Průběh jednání

20. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a shrnuli jejich podstatné body.
21. Nad rámec správního spisu soud doplnil dokazování textovou a grafickou částí územního plánu obce V. (dostupný na [X.docx](#)), jímž byly pozemky dotčené I. etapou těžby zařazeny (viz bod 4 tohoto rozsudku) mezi:
- plochy těžby nerostů T – nezastavitelné pro účely hornické činnosti na pozemcích povrchových dolů, lomů a pískoven s následnou realizací rekultivačních opatření (kapitola 6.2.2.6 textové části);
 - plochy těžby nerostů T – zastavitelné pro účely výstavby technologických zařízení souvisejících s těžbou nerostů (kapitola 6.2.2.5 textové části); a
 - plochy těžby Z10 – zastavitelné pro možnou výstavbu objektů a zařízení, které jsou součástí areálů těžby šterkopísků včetně přípustného a podmíněně přípustného využití dle podmínek využití ploch (kapitola 3.2 textové části);
 - plochu změn v krajině K3 určenou pro založení lokálního biokoridoru „Homolka“ v rámci sítě územního systému ekologické stability (kapitola 5.1.7.1.2 textové části).
22. Soud dále doplnil dokazování koordinovaným stanoviskem KÚ ze dne 11. 10. 2016 a stanoviskem KÚ ze dne 6. 6. 2017, přičemž konstatuje, že jejich obsah odpovídá tomu, co ve vztahu k nim bylo rekapitulováno v odůvodnění textové části územního plánu. Pro úplnost lze dodat, že koordinované stanoviskem KÚ ze dne 11. 10. 2016 bylo vydáno pro účely společného jednání o návrhu územního plánu (§ 50 stavebního zákona), zatímco stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 pro účely veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu (§ 52 a násl. stavebního zákona).
23. Soud rovněž doplnil dokazování metodickým pokynem ministerstva ze dne 1. 10. 1996, č. j. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona o ochraně ZPF (dále jen „**metodický pokyn OOLP/1067/96**“), a dále metodickým sdělením č. 5/2021, jímž ministerstvo podrobněji vyložilo podmínky pro posuzování žádostí o odnětí zemědělské půdy ze ZPF v ploše vymezené v souladu s platnou územně plánovací dokumentací neboť nejde o právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů, nýbrž o předpisy vnitřní předpisem, jimiž ministerstvo v rámci jemu svěřené pravomoci podrobněji upravilo postup orgánů ochrany ZPF včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat při rozhodování týkajícím se odnímání zemědělské půdy ze ZPF. K obsahu relevantních částí těchto vnitřních předpisů viz dále v souvislosti s vypořádáním příslušných námitek.

IV. Posouzení věci soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

25. Soud o žalobě proti napadenému rozhodnutí, které bylo vydáno v navazujícím řízení, rozhodl ve lhůtě 90 dnů ode dne jejího podání [§ 9d odst. 2 ve spojení s § 3 písm. g) bodem 1 zákona o EIA, ve znění zákona č. 39/2015 Sb.].
26. Soud předesílá, že žaloba věcně směřovala proti obsahu závazných stanovisek orgánů ochrany ZPF vydaným podle § 149 správního řádu, která nepodléhají soudnímu přezkumu samostatně, nýbrž v rámci přezkumu konečného správního rozhodnutí vydaného žalovaným (srov. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 13, bod 48). Soud proto v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal i závazná stanoviska orgánů ochrany ZPF. Jádrem sporu je v posuzované věci totiž právě otázka, zda orgány ochrany ZPF měly podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF udělit souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro účely provedení první etapy těžby štěrkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou.

IV.1 Otázka veřejného zájmu

27. Soud se nejprve zabýval námitkami směřujícími proti závěru orgánů ochrany ZPF, že k odnětí zemědělské půdy dotčené těžbou ze ZPF nelze podle § 4 odst. 3 zákon o ochraně ZPF udělit souhlas, jelikož zájem na provedení těžby štěrkopísku v dané lokalitě výrazně nepřevažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF.
28. Pro posouzení této otázky je třeba nejprve shrnout základní východiska:
29. Veřejný zájem na ochraně ZPF je vymezen v § 1 odst. 1 větě první zákona o ochraně ZPF, podle které *„[z]emědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí.“* Zásady plošné ochrany ZPF podrobněji upravuje § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, který stanoví, že *„[p]ro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především*
- a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách,*
 - b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany, [...]*
 - d) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků [...].“*

Základním smyslem vysoké ochrany ZPF je skutečnost, že zemědělské půdy i půdy dočasně neobdělávané je omezené množství, a je na ní přitom závislá rostlinná i živočišná výroba (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, bod 81). Zemědělská půda navíc představuje základní složku životního prostředí (srov. § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.) s nezastupitelnými širšími ekologickými funkcemi. Obzvláště negativní důsledky mají z hlediska ochrany ZPF tzv. nevratné zábory půdy, k nimž dochází především při výstavbě a těžbě nerostů, neboť takové zábory jsou zpravidla spojeny s trvalou ztrátou produkčních a ekologických funkcí půdy (DROBNÍK, J. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva, 1. vyd. Beroun: Eva Roztoková, 2014. s. 205). Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že ochranu ZPF, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí

být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS).

30. Odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro nezemědělské účely je zásadně možné pouze se souhlasem orgánu ochrany ZPF (§ 9 odst. 1 a 8 zákona o ochraně ZPF). Bez tohoto souhlasu nelze záměr vyžadující odnětí zemědělské půdy ze ZPF podle stavebního zákona povolit (§ 9 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně ZPF). Při posouzení žádosti o odnětí orgán ochrany ZPF přihlíží zejména k celkové ploše zemědělské půdy požadované pro cílový záměr, zásadám ochrany ZPF a k tomu, zda je požadované odnětí na ploše určené schválenou dokumentací (§ 9 odst. 1 věta třetí zákona o ochraně ZPF a čl. III odst. 1 metodického pokynu). Žadatel o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF je přitom povinen mj. zdůvodnit, proč je navrhovaný záměr z hlediska ochrany ZPF, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější (§ 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF).
31. Nároky na dostatečné zdůvodnění žádosti jsou o to vyšší, je-li půda určená k odnětí zařazena do I. či II. třídy ochrany, kterou podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF *„lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu“* (zvýraznění doplněno zde i dále v textu soudem). Z uvedeného vyplývá, že nestačí, aby záměr, v jehož prospěch má být odňata půda nejvyššího stupně ochrany, naplňoval kritéria zájmu veřejného (který je třeba důsledně odlišit od zájmu soukromého či kolektivního (srov. rozsudek NSS soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, č. 2879/2013 Sb. NSS), ale zároveň musí převažovat nad veřejným zájmem ochrany ZPF, a to navíc výrazně. Žádná činnost přitom nemůže být apriorně, bez konkrétního posouzení, označena za činnost ve veřejném zájmu (srov. bod 6 zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb., jímž byl do zákona o ochraně PF vložen § 4 odst. 3), tím méně za činnost ve veřejném zájmu výrazně převažujícím, jenž je zákon vyžadován pro možnost odnětí zemědělské půdy nejvyšší ochrany. **Výrazná převaha jiného veřejného zájmu pak může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem je nejen potřebný, ale zároveň nemůže být uspokojen jinak** (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, a ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93, č. 8/2009 Sb. NSS).
32. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že pro realizaci záměru první etapy těžby měla být ze ZPF trvale odňata zemědělská půda o výměře 137 514 m² (z toho bylo 69 400 m² zařazeno do I. třídy ochrany a 68 114 m² do IV. třídy ochrany) a dočasně odňata zemědělská půda o výměře 22 130 m² (z toho bylo 16 816 m² zařazeno do I. třídy ochrany a 5 314 m² do IV. třídy ochrany). Celkem tedy záměr žalobkyně počítal s odnětím 159 644 m² (15,96 ha) zemědělské půdy, z níž 86 216 m² (tj. 54% z celkové plochy odnětí) podléhá nejvyššímu stupni ochrany I. třídy. Bylo tedy primárně na žalobkyni, aby svou žádost o odnětí zemědělské půdy ze ZPF v tomto ohledu řádně odůvodnila a případně aby svá tvrzení dostatečně prokázala, resp. na podporu svých tvrzení důkazy alespoň označila (§ 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF a § 52 správního řádu, srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36, bod 12, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 -192, bod 84, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, či ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, bod 16), přičemž ve vztahu k zemědělské půdě zařazené v I. třídě ochrany byla rovněž povinna tvrdit a prokázat výraznou převahu veřejného zájmu.
33. Zde je třeba podotknout, že již sama žádost žalobkyně o odnětí zemědělské půdy ze ZPF se s výše specifikovanými požadavky na řádné zdůvodnění požadovaného odnětí poněkud

míjela. Žalobkyně totiž nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze ZPF odůvodnila primárně vyjádřením ČGS ze dne 8. 7. 2020, které sice 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. Předmětné vyjádření ČGS se zmiňuje, že investiční záměry se mohou týkat i veřejně prospěšných staveb jako železniční či dopravní infrastruktura, nicméně nedává již odpověď na to, proč těmto (třebaže obecně veřejně prospěšným) záměrům musí ustoupit právě zemědělská půda na dotčených pozemcích (jež je navíc z 54% zařazena v nejvyšším stupni ochrany) a proč nemůže být využito ložisko jiné, tím méně proč by zájem na užití právě této konkrétní zemědělské půdy měl převažovat nad zájmem na jejím zachování, natož proč by měl převažovat výrazně. Soud proto konstatuje, že důvody žalobkyně žádosti o souhlas s odnětím ze ZPF tak i navzdory svému rozsahu příliš necílily na požadavky § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF, natož na požadavky § 4 odst. 3 téhož zákona.

34. To samozřejmě neměnilo na povinnosti orgánů ochrany ZPF tvrzení žalobkyně řádně ověřit, a v případě zjištění konkurujících (veřejných) zájmů přijmout takové řešení, který by odpovídalo požadavkům zákona o ochraně ZPF. Aby mohlo být žalobkynině žádosti o souhlas s odnětím zemědělské půdy I. stupně ochrany vyhověno, musely by orgány ochrany ZPF při posouzení předloženého záměru zodpověděly kladně na tyto otázky:

- (i.) Je záměr na provedení I. etapy těžby šterkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou ve *veřejném zájmu*?
- (ii.) *Převažuje* případně veřejný zájem na provedení tohoto záměru nad veřejným zájmem ochrany ZPF?
- (iii.) Pokud ano, je jeho převaha *výrazná*, tedy taková, že veřejný zájem na provedení záměru nelze uspokojit jinak?

(srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2021, č. j. 43 A 101/2019 - 45, bod 41).

Ovšem i kdyby všechny uvedené otázky byly zodpovězeny kladně, pak ani v takovém případě ještě není příslušný orgán ochrany ZPF povinen souhlas udělit, nýbrž má prostor pro užití správního uvážení, jak je zřejmé ze slovního spojení „*lze odejmout*“ uvozuující § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 18).

35. Jak plyne z odůvodnění závazných stanovisek vydaných v této věci, ministerstvo a posléze i ministr odpověděli na shora specifikované otázky záporně s tím, že vytěžený šterkopísek by představoval konvenční surovinu, která může být z hlediska ochrany ZPF získávána méně invazivním způsobem z jiných ložisek nebo dovozem ze zahraničí, a kterou lze částečně nahradit recyklovaným stavebním a demoličním odpadem (recyklátem). Jako podpůrný argument pak orgány ochrany ZPF uvedly, že vytěžený šterkopísek by nedosahoval ideální zrnitosti (frakce) a nemusel by nutně sloužit pro výstavbu veřejně prospěšných staveb. Podle orgánů ochrany ZPF navíc není zahájení těžby šterkopísku v daném ložisku potřebné s ohledem na dostatečné zásoby této suroviny v jiných ložiscích, přílišnou roztěženost dané oblasti a skutečnost, že žalobkyně neprokázala akutní nedostatek šterkopísku ve stavebnictví. Soud konstatuje, že uvedené závěry orgánů ochrany ZPF považuje za zcela logické, přiléhavé, vnitřně konzistentní a dostatečně srozumitelné pro vysvětlení toho, proč nebylo možné žádosti žalobkyně o odnětí

zemědělské půdy ze ZPF pro účely provedení těžby štěrkopísku na daném ložisku vyhovět.

36. Žalobkyně v žalobě na str. 23-49 obsáhle polemizovala se skutkovými závěry orgánů ochrany ZPF a uvedla řadu tvrzení technické povahy o potřebnosti těžby štěrkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou. K tomu soud uvádí, že nijak nezpochybňuje odbornou stránku této argumentace, zároveň v ní ale nenachází žádné přesvědčivé vysvětlení, proč je zájem na vytěžení daného ložiska nejen (veřejně) potřebný, ale proč zároveň nemůže být uspokojen jinak. Soud znovu připomíná, že pro udělení či neudělení souhlasu s odnětím ze ZPF je právě porovnání konkurujících si veřejných zájmů zcela klíčovým zákonným požadavkem (§ 4 odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF). Z tohoto hlediska soud nepřehlíží, že žaloba na str. 23-49 obsahuje velmi hluboký rozbor k otázce potřebnosti těžby štěrkopísku a jeho technickým výhodám ve stavebnictví, avšak k otázce, proč k tomu musí být využita právě a jen zemědělská půda v lokalitě nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou, nenabízí tento obsáhlý rozbor žádnou odpověď. Toto soud považuje za zásadní slabinu celé žalobní argumentace.
37. V žalobě je například velmi podrobně vysvětlována problematika nedostatku surovin na stavebním trhu a nemožnost uspokojit poptávku kvalitativně vyhovujícími surovinami a materiály (viz str. 24-25 či str. 28-30). Tato část žalobní argumentace zjevně cílí na zpochybnění závěru orgánů ochrany ZPF o nedostatku veřejného zájmu. Orgány ochrany ZPF totiž v závazných stanoviscích upozornily, že v daném případě nelze vytěžení štěrkopísku a získání stavebního materiálu považovat *a priori* za veřejný zájem, neboť štěrkopísek v daném ložisku nepředstavuje strategickou surovinu, která by svými vlastnostmi byla nějak unikátní či hodnotná z hlediska zabezpečení surovinové politiky státu nebo jejího průmyslového a stavebního využití, což podpořily poznatkem, že štěrkopísek není kategorizován jako vyhrazený nerost ve smyslu § 3 odst. 1 horního zákona. I kdyby soud připustil správnost žalobkyniny argumentace, tedy že orgány ochrany ZPF se mylí a že na těžbě štěrkopísku je skutečně dán veřejný zájem, tak stále postrádá vysvětlení, v čem by tento veřejný měl být natolik mimořádný, aby mu musela ustoupit právě zemědělská půda v dotčené lokalitě. Soud opětovně zdůrazňuje, že až 54% zemědělské půdy na dotčených pozemcích spadá do I. stupně ochrany, tudíž pro možnost jejího odnětí nestačí samotné zjištění, že budoucí záměr může naplňovat veřejný zájem, ale zároveň musí převažovat nad zájmem ochrany ZPF, a to navíc výrazně (srov. § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF), přičemž ani za splnění těchto podmínek není dán na odnětí právní nárok, nýbrž je toliko dán prostor pro aplikaci správního uvážení orgánu ochrany ZPF, zda souhlas udělí či nikoliv (viz slovní spojení „lze odejmout“). Nicméně i kdyby se jednalo o zbývajících 46% zemědělské půdy na dotčených pozemcích, které patří „jen“ do IV. stupně ochrany a pro která neplatí kritéria dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, tak i u tohoto typu zemědělské půdy by bylo nutno prokázat alespoň převažující využitelnost štěrkopísku vytěžovaného právě v dotčené lokalitě pro konkrétní veřejný zájem (srov. § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF), tj. využití např. pro konkrétní veřejně prospěšnou stavbu či jiné veřejně prospěšné opatření (např. na výstavbu dopravní, energetické či strategické infrastruktury). Dle soudu však takový způsob konkrétního využití není z žalobní argumentace (navzdory její obsáhlosti) patrný. Předmětná argumentace totiž cílí primárně na obecné zdůrazňování kvalitativních vlastností štěrkopísku coby důležité stavební suroviny, ovšem bez vazby na konkrétní projekt veřejného zájmu, pro který se vyplatí „obětovat“ kvalitní zemědělskou půdu zrovna v místě dotčené lokality.

38. Soud přitom nijak nerozporuje tvrzení žalobkyně, že vytěžený štěrkopísek by na trhu se stavebními materiály našel značné uplatnění. Ostatně, pokud by tomu tak nebylo, žalobkyně by sotva měla motivaci usilovat o jeho vytěžení v rámci své podnikatelské činnosti. Soud tímto nijak nesnižuje opodstatněnost žalobkynina soukromého zájmu uspět na trhu se stavebními surovinami (prosazování takové v konkurenčním prostředí volné soutěže je obecně zcela v pořádku), nicméně nemůže pomíjet, že z hlediska možnosti udělit souhlas s odnětím ze ZPF není rozhodujícím zákonným kritériem zájem soukromý, nýbrž veřejný, který navíc v případě půdy nejvyššího I. stupně ochrany musí převažovat nad veřejným zájmem na jejím zachování, a to dokonce výrazně (viz § 4 odst. zákona o ochraně ZPF). Samotný zájem na obchodním odbytu či ekonomickém zisku z těžby přitom charakter veřejného zájmu zpravidla mít nebude. Z tohoto hlediska tedy nemají význam žalobní tvrzení, v nichž je argumentováno, že většina betonárek, obaloven a dalších klíčových odběratelů štěrkopísku na území Středočeského kraje a hlavního města Prahy má „*garantované odbyty potřebných frakcí surovin*“ na několik let dopředu (str. 25 žaloby), podobně nemá význam zkoumat výrobní či konkurenční nevýhody na straně stavebních podnikatelů, kteří nevlastní obalovny (str. 28-30 žaloby) či zkoumat statistické predikce spotřeby či produkce štěrkopísku v jednotlivých regionech (str. 46-48 žaloby). Touto argumentací se totiž nijak neobjasňuje konkrétní hospodářské využití štěrkopísku vytěženého na zemědělských pozemcích dotčených záměrem žalobkyně, tím méně jeho hospodářské využití ve veřejném zájmu.
39. Součástí žalobní argumentace je rovněž velmi detailní rozbor kvalit a složení štěrkopísku v porovnání s jinými surovinami včetně podrobné analýzy nevýhod náhradových recyklátů (viz str. 28-46 žaloby). Tato část žaloby zjevně brojí proti závěru závazných stanovisek, že zájem na vytěžení daného ložiska může být uspokojen jinak. Jak bylo naznačeno výše, orgány ochrany ZPF zhodnocení této otázky založily primárně na argumentaci, že zatímco zemědělská půda zařazená do ZPF představuje nenahraditelný výrobní prostředek, který je ze své podstaty nepřemístitelný, poptávku po štěrkopísku jakožto konvenční surovině lze saturovat těžbou v jiných ložiscích či dovozem ze zahraničí s tím, že částečně ji lze uspokojit i využitím recyklovaného stavebního a demoličního odpadu. Soud tento argument považuje za velmi logický a přesvědčivě zdůvodňující, proč by i v případě existence veřejného zájmu na těžbě štěrkopísku nešlo o zájem výrazně převažující. Dle soudu zde orgány ochrany ZPF zcela správně aplikovaly test proporcionality. Argumentovala-li žalobkyně tím, že recykláty nemohou co do jakosti a efektivity výroby zcela nahradit primární nerostné suroviny, pak žalobkyně patrně přehlíží, že nic takového netvrdily ani orgány ochrany ZPF, pouze upozornily na možnost jejich *částečné* nahraditelnosti (viz str. 4 závazného stanoviska MŽP). Orgány ochrany ZPF rovněž správně upozornily, že nebylo nikterak spolehlivě doloženo, že by v současné době panoval v České republice natolik akutní nedostatek štěrkopísku, aby to způsobilo skutečně zásadní omezení rozvoje výstavby a případné zajišťování (jiných) veřejných zájmů. Tuto argumentaci soud považuje rovněž za logickou. I když soud připouští, že je obecně známou skutečností (notoriitou), že po celý rok 2021 ceny stavebních materiálů prudce rostou (ať v důsledku hospodářského útlumu v průběhu pandemie covid-19 či v důsledku stávající inflace), tak přesto nelze uvažovat, že by štěrkopísek byl surovinou natolik nepostradatelnou a nenahraditelnou, aby se kvůli jeho získání vyplatilo „obětovat“ zdroj kvalitní zemědělské půdy, zvláště když existuje možnost obstarat štěrkopísek i z jiných ložisek v tuzemsku či jej exportovat ze zahraničí. Možnost dovozu štěrkopísku ze zahraničí žalobkyně přitom výslovně nezpochybnila, byť naznačovala hospodářskou

nevýhodnost tohoto řešení, zejména v souvislosti se situací provozoven v jednotlivých regionech (viz str. 25 či 46-45 žaloby). Tato hospodářská hlediska však soud opět hodnotí spíše jako zájem soukromý, nikoliv veřejný. V případě (hypotetického) vnitrostátního nedostatku stavebních surovin lze dovoz ze zahraničí považovat za běžné tržní řešení, nikoliv za vysloveně krizové opatření mající vliv na veřejné rozpočty či ekonomické zdraví státu.

40. Pokud jde o žalobkyní předložené podklady (zejména vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021 a vyjádření MPO), soud se zcela ztotožňuje se závěrem orgánů ochrany ZPF, že ani tyto přesvědčivě nevysvětlují důvody, pro které by měl zájem na provedení těžby v daném ložisku výrazně převážet nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Jakkoliv uvedené podklady akcentují hrozící budoucí nedostatek stavebních surovin, nepředkládají žádné relevantní důvody, proč právě vytěžení nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou by mělo tento předpokládaný trend zvrátit. Ve vztahu k ochraně zemědělské půdy zařazené do ZPF se pak zejména ČGS staví značně přehlíživě (např. vychází z nepodložené premisy, že *„Zemědělská půda je sice cenným zdrojem, ale prohrává při střetech s průmyslem, a to daleko více než s těžbou nerostných surovin.“*) a její odnětí obecně odůvodňuje tím, že se na úkor zemědělské půdy dostatečně nevyužívají brownfieldy, a že i v jiných lokalitách vyrostly průmyslové objekty „na zelené louce“. Uvedený přístup by v konečném důsledku znamenal, že jakýkoliv jiný případ nevhodného zásahu do ZPF (např. zábor zemědělské půdy namísto využití brownfieldu) by automaticky legitimizoval zásah do ZPF pro účely daného záměru, čímž by zcela popřel smysl činnosti orgánů ochrany ZPF. Nejinak je tomu i v případě vyjádření MPO, v němž je až expresivně zdůrazňována potřeba otevírání nových šterkopískových ložisek a v němž jsou vyslovována kritická hodnocení k postupům orgánu ochrany ZPF, přestože MPO není v dané věci dotčeným orgánem a otázka ochrany ZPF leží mimo zákonem vymezenou oblast jeho věcné působnosti (srov. § 13 odst. 1 *a contrario* a § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, ve znění pozdějších předpisů).

IV.2 Otázka aplikace § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF

41. Soud se dále zabýval otázkou, zda orgány ochrany ZPF měly v daném případě aplikovat § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF, podle kterého *„[p]ři rozhodování o záměru se nepoužije § 4 odst. 3, jedná-li se o záměr na zastavitelné ploše vymezené v platném územním plánu.“* Jde tedy o výjimku z obecného (výše rozebraného) pravidla pro postup při odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany.
42. Jak bylo uvedeno výše, v nyní posuzované věci bylo odnětí ze ZPF žádáno ve vztahu k území tvořenému z 54% zemědělskou půdou I. třídy ochrany. Pokud by se prokázalo, že půda tohoto druhu se nachází v území, které územní plán vymezuje jako zastavitelnou plochu, odpadla by nutnost prokazovat existenci veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany zemědělské půdy (§ 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF *a contrario*), čili odnětí by podléhalo „mírnějším“ pravidlům pro zemědělské půdy nižší třídy ochrany. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že pozemky dotčené těžbou jsou územním plánem obce V. vymezeny jako zastavitelná plocha, a proto se na ni měla uplatnit výluka dle § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF, resp. se nemělo přihlížet k vyššímu omezení dle § 4 odst. 3 téhož zákona. S tím však soud nemůže souhlasit.

43. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona se zastavitelnou plochou rozumí „*plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu.*“
44. Z územního plánu (viz body 4 a 21 tohoto rozsudku), konkrétně z výkresu základního členění území obce a hlavního výkresu, je patrné, že s výjimkou zastavitelné plochy Z10 byly všechny pozemky dotčené I. etapou těžby funkčně vymezeny jako *nezastavitelná* plocha těžby nerostů T. Neobstojí tvrzení žalobkyně, že v kapitole 3. 5. odůvodnění územního plánu byly předmětné plochy vymezeny jako zastavitelné. Žalobkyně si vyznění zmiňované části mylně interpretovala, neboť účelem kapitoly 3. 5. bylo pouze provést vyhodnocení účelnosti využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch, jak příkazuje dikce § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, nikoliv závazně stanovit rozsah zastavitelných ploch či funkčně vymezovat jednotlivé pozemky (srov. § 43 odst. 1 větu první stavebního zákona). Pouhá skutečnost, že tabulka obsažená v této kapitole vyjmenovává i nezastavitelné plochy těžby (ve sloupci „funkce využití“ navíc výslovně označené jako „těžba – nezastavitelné“), z nich ještě nečiní plochy zastavitelné, jak se zjevně mylně domnívá žalobkyně.
45. Lichá je rovněž domněnka žalobkyně, že plochy těžby nerostů byly v územním plánu vymezeny jako zastavitelné plochy změny v krajině. Pojem plocha změny v krajině je legálně definován v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., jako „*plocha vymezená v územním plánu, u které se předpokládá změna ze stávajícího využití nezastavěného území na jiné využití nezastavěného území.*“ Stavební zákon ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (tedy ve znění zákona č. 47/2020 Sb.) s tímto pojmem v § 43 odst. 1 sice pracoval, nicméně jej nijak nedefinoval. Jako plocha změny v krajině K3 byla územním plánem vymezena pouze marginální část pozemků dotčených I. etapou těžby, a to konkrétně část pozemků parc. č. XD a XE, které byly funkčně zařazeny mezi nezastavitelné plochy těžby nerostů T (viz bod 4 a 21 tohoto rozsudku). Jiné plochy změny v krajině se na pozemcích dotčených těžbou nenacházely. Označením příslušných částí pozemků indexem K3 se přitom nijak nezměnilo jejich funkční vymezení jako nezastavitelných ploch těžby nerostů (jak se patrně domnívá žalobkyně), nýbrž se pouze nad rámec tohoto regulativu zpřesnilo jejich využití z hlediska založení lokálního biokoridoru „Homolka“ v rámci sítě územního systému ekologické stability. Zjednodušeně řečeno, zahrnutí části pozemků do plochy změny v krajině K3 nemělo jakýkoliv vliv na jejich vymezení jako nezastavitelných ploch.
46. Jako zastavitelná plocha Z10, resp. zastavitelná plocha těžby nerostů byla územním plánem vymezena pouze část pozemku parc. č. XC, na níž mělo být umístěno sociálně-technické zázemí pro obsluhu těžby. Tato plocha byla vymezena na zemědělské půdě IV. ochrany (viz bod 4 tohoto rozsudku). Obecně lze proto se žalobkyní souhlasit, že na plochu Z10 se zvýšená ochrana bonitně nejceněnější zemědělské půdy podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF nevztahovala [nikoliv však z důvodu aplikace § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF, nýbrž proto, že se nejednalo o zemědělskou půdu I. ani II. třídy ochrany].
47. Zároveň však nelze přehlédnout, že v poměru ke zbytku území dotčenému záměrem je plocha Z10 na části pozemku parc. č. XC rozlohou velmi malá, zejména na obrazcích v bodě 4 výše je zřetelné, že v podstatě o „malý střípek“ zcela obklopený ostatními (nezastavitelnými) plochám T. Z uvedeného je zřejmé, že ve vztahu k (v území převažujícím) plochám T, na nichž má být realizována samotná těžba a k jejichž odnětí ze ZPF souhlas udělen nebyl (k tomu podrobněji body 25 až 39 tohoto rozsudku), by plocha

Z10 plnila pouze pomocnou či doplňkovou funkci. Právě v tomto kontextu je třeba posuzovat i možnost potenciálního odnětí ze ZPF, jež by pouze v ploše Z10 samo osobě (bez vazby na plochy okolní) postrádalo jakýkoliv smysl a zcela zjevně by nemohlo sloužit hlavnímu nezemědělskému účelu záměru, jímž byla těžba štěrkopísku. Soud proto zcela souhlasí se závěrem orgánů ochrany ZPF, že bez odnětí „hlavní“ nezastavitelné plochy T, by bylo odnětí této „pomocné“ plochy neopodstatněné a v rozporu se zásadami minimalizace zásahu do ZPF ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF (viz zejm. str. 8 potvrzujícího stanoviska ministra).

48. Argumentovala-li žalobkyně tím, že ministr odůvodnil své závěry stran nezastavitelnosti pozemků dotčených těžbou zmatečně, soud připouští, že příslušná část odůvodnění jeho potvrzujícího stanoviska působí místy rozvláčné a obsahuje několik nadbytečných odkazů (např. na bod 5 kapitoly 5.1 textové části územního plánu či § 18 a 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb.). To však nic nemění na celkové správnosti jeho závěru, že s výjimkou plochy Z10 se všechny ostatní pozemky dotčené těžbou nacházely mimo zastavitelnou plochu, a proto nebyl prostor aplikovat výluky dle § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF.
49. S ohledem na uvedené se soud zcela ztotožňuje se závěrem orgánů ochrany ZPF, že v daném případě nepřicházela aplikace § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF v úvahu.
50. Soud pro úplnost podotýká, že v daném případě nepřicházela v úvahu ani aplikace § 9 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně ZPF, podle kterého „[p]ři rozhodování o záměru se nepoužije § 4 odst. 3, jedná-li se o záměr těžby ve stanovených dobývacích prostorech.“ Ze správního spisu ani tvrzení účastníků totiž nevyplyvá, že by příslušný báňský úřad v dané lokalitě stanovil dobývací prostor ve smyslu § 27 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „horní zákon“).

IV.3 Otázka legitimního očekávání

51. Soud se dále zabýval žalobní námitkou, že orgány ochrany ZPF zasáhly do jejího legitimního očekávání, jelikož nezohlednily souhlasné stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 vydané podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, které bylo opatřeno v rámci procesu schvalování územního plánu obce V..
52. Jak vyplynulo z dokazování, bylo v procesu schvalování územního plánu obce Vojkoivce ze strany příslušného orgánu ochrany ZPF, jímž byl v daném případě Krajský úřad Středočeského kraje (byť jak shora uvedeno v jiné funkční příslušnosti než žalovaný v nyní posuzované věci, dále pro odlišení jen „krajský úřad“), vydáno kladné stanovisko k tomu, aby území, na němž se nacházejí, bylo využito k nezemědělským účelům. Ministerstvo, jež bylo příslušným orgánem ochrany ZPF až ve fázi vlastního rozhodování o odnětí pro konkrétní záměr (neboť šlo o plochu zemědělské půdy nad 10 ha), bylo v procesu schvalování územního plánu sice krajským úřadem osloveno, nicméně se nevyjádřilo. Toto zjištění vyplývá z textové části odůvodnění územního plánu (viz jeho str. 29 a 33). Pro účely nyní posuzované věci tedy soud považuje za prokázané, že ve fázi schvalování územního plánu byla možnost nezemědělského využití skutečně připuštěna.
53. Soud dává žalobkyni zčásti za pravdu, argumentuje-li provázaností závazných stanovisek orgánů ochrany ZPF. Judikatura totiž dovodila, že již v koncepční fázi územně plánovací

činnosti (srov. § 5 zákona o ochraně ZPF) je třeba zohledňovat otázku zvýšené ochrany nejkvalitnějších zemědělských půd, nikoliv jen ve fázi vlastního rozhodování o odnětí pro konkrétní záměr (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 43 A 201/2018 - 105, bod 48; podobně jiný rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 9. 2017, č. j. 50 A 1/2017-77). Rozhodování ohledně jedné lokality by totiž mělo být v různých (navazujících) procesech konzistentní (srov. důvodovou zprávu k čl. II bodu 4 zákonu č. 41/2015 Sb.). Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, „[j]iž ve fázi územního plánování je totiž zcela zřejmé, jakým způsobem a k jakým účelům má být předmětné území využito, a tedy že s ohledem na tento účel (zde průmyslová zástavba) musí dojít k vynětí půdy ze ZPF.“ Zmiňovaná judikatura přitom vycházela z principu kontinuity závazných stanovisek zakotveném v § 4 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého „[d]otčený orgán je 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 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, jinak se k nim nepřiblíží“ (k výkladu tohoto principu viz zejména rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, body 84 až 88). Tím není řečeno, že by orgány ochrany ZPF musely svá předchozí závazná stanoviska přebírat zcela bez výhrad. Pokud orgán ochrany ZPF ve fázi územního plánování vyhodnotí důsledky předpokládaného záboru a následně vydá souhlasné stanovisko k územně plánovací dokumentaci ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, pak není striktně vyloučeno, aby v navazující fázi rozhodování o odnětí zemědělské půdy pro konkrétní záměr odmítl udělit souhlas s odnětím ve smyslu § 9 odst. 8 téhož zákona, nicméně pokud tak učiní, je nezbytné přesvědčivě vysvětlit, z jakého relevantního důvodu došlo ke změně původního postoje a odlišnému hodnocení místní situace z hlediska ochrany ZPF (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, a ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, body 30-32). Uvedený požadavek vyplývá i z metodického sdělení č. 5/2021, podle kterého „[v] případě udělení nesouhlasného stanoviska k žádosti o odnětí půdy ze ZPF na ploše k tomu určené územně plánovací dokumentací, je nutno vypořádat kontinuitu mezi posuzovanou žádostí o odnětí půdy a stanoviskem orgánu ochrany ZPF k platné územně plánovací dokumentaci. [...] V rámci nesouhlasného stanoviska s odnětím zemědělské půdy je tedy nutno velice podrobně odůvodnit veškeré úvahy, které vedou orgán ochrany ZPF k udělení tohoto nesouhlasného stanoviska, neboť takové nesouhlasné stanovisko představuje v principu odlišný postoj orgánu ochrany ZPF oproti udělenému souhlasnému stanovisku k vydané územně plánovací dokumentaci. [...]“. Jakkoli jde toliko o vnitřní předpis, který nemá obecnou závaznost, tak z hlediska rozhodovací činnosti orgánů ochrany ZPF jej nelze zcela pomíjet, neboť by bylo v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazu libovůle, pokud by se orgán ochrany ZPF v jednotlivých případech od odchýlil od vlastního vnitřního předpisu (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, bod 85).

54. Předchozí odstavce lze tedy shrnout tak, že závazná stanoviska vydávaná orgánem ochrany ZPF pro jednotlivé schvalovací fáze jsou provázána, proto pokud se orgán ochrany ZPF chce odchýlit od právního názoru, který zaujal ve svém dříve vydaném stanovisku, může tak sice učinit, ovšem musí svůj odklon přesvědčivě zdůvodnit.

55. V nyní posuzované věci bylo ve fázi územního plánování vydáno stanovisko kladné, zatímco ve fázi rozhodování o souhlasu s odnětím záporné. V závazném stanovisku MŽP není tento 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. Na první pohled se tedy může jevit, že orgány ochrany ZPF svůj odchylný postup dostatečně neodůvodnily, a tedy zasáhly do legitimního očekávání žalobkyně. Soud nicméně musí konstatovat, že v tomto konkrétním případě tomu tak není, a to z následujících důvodů:
56. Za prvé je třeba vzít v potaz, že samo ministerstvo (a logicky ani ministr) v procesu schvalování územního plánu Vojkovic vůbec žádné stanovisko neuplatnilo. K uplatnění stanoviska k územně plánovací dokumentaci totiž není věcně příslušné ministerstvo, nýbrž krajský úřad [viz § 17a písm. a) ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF], který tak plnil úlohu orgánu ZPF ve fázi územního plánování. Jím vydaná stanoviska (zejména stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017, jehož se žalobkyně dovolává) tudíž nejsou vůbec přičitatelná ministerstvu. To se k otázce nakládání se zemědělskou půdou na dotčených pozemcích 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.
57. Výše zmiňovaná odlišnost ve věcné příslušnosti je zásadní rozdíl oproti věci řešené v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32, či v rozsudku NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 – 45, v nichž šlo do značné míry o skutkově obdobné případy jako nyní (tzn. orgán ochrany ZPF neudělil souhlas s odnětím ze ZPF, ačkoliv v procesu územního plánování uplatnil kladné stanovisko k záboru zemědělské půdy pro nezemědělský účel). Ovšem právě s tím rozdílem, že v obou fázích figuroval týž orgán ochrany ZPF – krajský úřad. Ten totiž v odkazovaných věcech uplatňoval jak stanovisko k územně plánovací dokumentaci (v tom se nyní posuzovaná věc neliší) avšak současně posléze rozhodoval i o udělení souhlasu s odnětím ze ZPF, jelikož šlo o zemědělskou půdu s výměrou pod 10 ha (v tom se nyní posuzovaná věc liší, neboť zde o souhlasu s odnětím ze ZPF rozhodovalo ministerstvo, jelikož výměra převyšovala 10 ha). NSS tudíž vy zmiňovaných rozsudích krajským úřadem logicky vytkl přerušení názorové kontinuity jimi vydávaných stanovisek, a tím pádem i nedostatečné zdůvodnění odchylného závěru ve fázi udělení souhlasu s odnětím ze ZPF. K tomu však v nyní posuzované věci není prostor, neboť zde byla v jednotlivých fázích k otázce ochrany ZPF vydávána stanoviska jiným věcně příslušným orgánem, kdy stanovisko k územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF uplatňoval krajský úřad [v kompetenci dle § 17a písm. a) téhož zákona], zatímco o souhlasu s odnětím rozhodovalo ministerstvo [v kompetenci dle § 17 písm. c) téhož zákona]. Z tohoto důvodu zde 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 zcela v rozporu s principy hierarchie veřejné správy. Stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 (ani jiné stanovisko vydané krajským úřadem v procesu územního plánování) proto nemohlo založit žalobkyni legitimní očekávání pro fázi rozhodování o souhlasu s odnětím ze ZPF, neboť šlo o výlučnou doménu ministerstva, jež v předchozích povolovacích fázích nijak nefigurovalo.

58. Soud samozřejmě nepřehlédl, že z odůvodnění textové části územního plánu (viz str. 29 a 33), vyplývá, že ministerstvo bylo v rámci procesu schvalování územního plánu krajským úřadem osloveno, aby se k navrženému záboru ZPF nad 10 ha pro účely těžby šterkopísku vyjádřilo, přičemž ministerstvo této možnosti nevyužilo. Tuto „pasivitu“ ministerstva v procesu územního plánování však nelze vykládat jako „konkludentní“ souhlasné stanovisko, jak se zřejmě domnívá žalobkyně. Jak již bylo vysvětleno výše, ministerstvo není dotčeným orgánem k uplatnění stanoviska k územně plánovací dokumentaci ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, tuto kompetenci má výlučně krajský úřad [viz §17a písm. a) téhož zákona], role ministerstva zde může být nanejvýš konzultativní či poradní (viz rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 – 185, body 92 až 93). **Pasivita ministerstva vůči příslušnému dotčenému orgánu (krajskému úřadu) o vyjádření tudíž nemůže mít za následek vznik právní domněnky o vydání kladného stanoviska.** Tak by tomu bylo jediné v případě pasivity orgánu věcně příslušného k uplatnění stanoviska k návrhu územního plánu (např. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, body 55 a 56, a navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 2983/17), nikoliv však orgánu, který příslušný není a jehož vyjádření může být vnímáno nanejvýš jako konzultativní.
59. Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že v čl. II odst. 1 metodického pokynu OOLP/1067/96 si ministerstvo samo stanovilo vnitřní mechanismus, jímž zavázalo své podřízené orgány, aby s ním projednávaly posouzení vybraných otázek, k nimž samo ministerstvo není příslušné v prvním stupni. Tímto vnitřním předpisem se totiž nijak nemění rozsah věcné příslušnosti stanovené zákonem, která nadále zůstává orgánu (krajskému úřadu), jenž je ministerstvu hierarchicky podřízen. Povahou zmiňovaného metodického pokynu OOLP/1067/96 se výslovně zabýval rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, bod 93, jenž uvedl: *„Metodický pokyn zde pouze váže krajský úřad povinností projednat věc s ministerstvem v případě, kdy územně plánovací dokumentace zahrnuje větší plochu, než ke které má krajský úřad působnost podle § 9 zákona č. 334/1992 Sb. (tj. zahrnuje-li územně plánovací dokumentace pozemky o ploše větší než 10 ha). Z této úpravy plyne, že odpovědným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu je krajský úřad. Podle čl. II odst. 3 metodického pokynu ministerstvo nevydává žádné stanovisko, ale věc s ním má být pouze "projednána". Z tohoto pohledu je zcela nerozhodný obsah stanovisek ministerstva (to nemá ani povinnost se v rámci projednání vyjadřovat k jednotlivým hlediskům uvedeným v čl. II odst. 3 metodického pokynu), naopak určující je obsah stanoviska krajského úřadu, který je příslušným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Veškeré námitky navrhovatelů směřující proti "stanoviskům" Ministerstva životního prostředí vydaných v této věci jsou proto nedůvodné.“* Ve věci citovaného rozsudku NSS šlo tedy o situaci, kdy se ministerstvo v rámci vnitřního projednání s krajským úřadem k návrhu územního plánu explicitně vyjádřilo, i přesto však NSS shledal, že na takto poskytnuté vyjádření nelze nahlížet jako na stanovisko dotčeného orgánu k návrhu územního plánu. Tím méně je možno uvažovat o uplatnění ministerského stanoviska v situaci, kdy ministerstvo na výzvy krajského úřadu k projednání nereaguje a k návrhu územně plánovací dokumentace žádné vyjádření nepodá, jako se stalo v nyní posuzované věci.
60. Soud tedy shrnuje, že ani stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 uplatněné v rámci postupu podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ani celkově kladný postoj krajského úřadu k záboru zemědělské půdy ve fázi územního plánování nijak nezavazovaly ministerstvo ve vztahu k udělení či neudělení souhlasu s odnětím ze ZPF dle § 9 téhož zákona. Žalobkyně proto

v tomto směru nemohla mít zcela legitimní očekávání, že její žádosti o odnětí ze ZPF bude bez dalšího vyhověno.

61. Legitimitu očekávání žalobkyně rovněž oslabuje skutečnost, že již stanovisko EIA vydané v této věci se k záboru zemědělské půdy v dotčené lokalitě stavělo skepticky, neboť plánovaný zábor vyhodnotilo jako významně nepříznivý vliv (viz kapitola II str. 5 tohoto stanoviska). Přestože předmětné stanovisko EIA bylo nakonec souhlasné, tak v podmínkách pro fázi přípravy a zpracování projektové dokumentace v bodě 9 explicitně uložilo: *„Bude žádáno o souhlas s odnětím pozemků ze ZPF (příslušný orgán ochrany ZPF). 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. Toto upozornění zjevně reflektoval i autor projektové dokumentace, kterou si žalobkyně nechala pro svůj záměr zpracovat, neboť v souhrnné technické zprávě v části B.1 obsahující popis a zhodnocení území se v části zabývající se půdou se mj. uvádí: *„K vydání souhlasu s odnětím pozemků ze ZPF pro rozlohu 159 644 m² pro zájmové území I. etapy je příslušným orgánem ochrany ZPF Ministerstvo životního prostředí. Z ploch ostatních bude dotčeno celkem 740 m²“* (viz str. 23 žalobkyní předložené projektové dokumentace). Žalobkyně tedy zjevně musela počítat s tím, že její záměr bude muset ve vztahu k využití zemědělské půdy projít ještě i „sítím“ ministerstva, které se k záměru v předchozích fázích dosud nijak nevyjadřovalo. Přitom nemohla očekávat, že postoj ministerstva bude kladný jen proto, že již kladně vyjádřily jiné dotčené orgány v rámci svých působností.
62. Nicméně i kdyby soud (hypoteticky) shledal, že stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 založilo závazný předpoklad kladného souhlasu s odnětím ze ZPF a že žalobkyni legitimní očekávání vzniklo, pak ani v takovém případě by nemohl shledat předmětnou žalobní námitku důvodnou. Jak bylo uvedeno výše (viz bod 53 tohoto rozsudku), odklon od předchozího závazného stanoviska je obecně možný, pokud je dostatečně zdůvodněný. Třebaže ministr ani ministerstvo se v odůvodnění svých závazných stanovisek přímo nevyjádřily k předchozímu postoji krajského úřadu ve fázi územního plánování, tak zároveň dostatečně srozumitelně vysvětlily, z jakých důvodů nemůže být souhlas s odnětím ze ZPF udělen pro nedostatek převažujícího veřejného zájmu (srov. body 35 až 39 tohoto rozsudku). Soud připouští, že pokud by ministerstvo či ministr výslovně zareagovaly na předchozí protikladný postoj svého podřízeného orgánu, dodalo by to jejich závazným stanoviskům větší přesvědčivosti. Navzdory tomu však lze z argumentace závazného stanoviska MŽP i z potvrzujícího stanoviska ministra dovodit implicitní závěr, že právní názor vyjádřený ve stanovisku KÚ ze dne 6. 6. 2017 je neudržitelný. Tento závěr soud nalézá především v těch částech závazných stanovisek, kde je argumentováno absencí veřejného zájmu, který by (jak soud vyložil výše) v případě zemědělské půdy I. stupně ochrany – zabírající více než polovinu plochy dotčených pozemků – musel převažovat dokonce výraznou měrou. Dle soudu tedy žalobkyně mohla v odůvodnění závazného stanoviska MŽP i potvrzujícího stanoviska ministra najít dostatečnou odpověď na to, proč i navzdory předchozímu příznivému postoji krajského úřadu ve fázi územního plánování nemohlo být její žádosti vyhověno, a to i navzdory tomu, že odůvodnění ani jednoho ze závazných stanovisek se výslovně nezaobíralo obsahem stanoviska KÚ ze dne 6. 6. 2017. I z tohoto (podpůrného) důvodu je žalobní bod brojící proti porušení legitimního očekávání lichý.

V. Závěr a náklady řízení

63. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
64. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-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: www.nssoud.cz.

Praha 7. března 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu