



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. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2021, č. j. 132966/2021/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta, na náhradu nákladů řízení částku ve výši 24 456 Kč.

Odůvodnění:

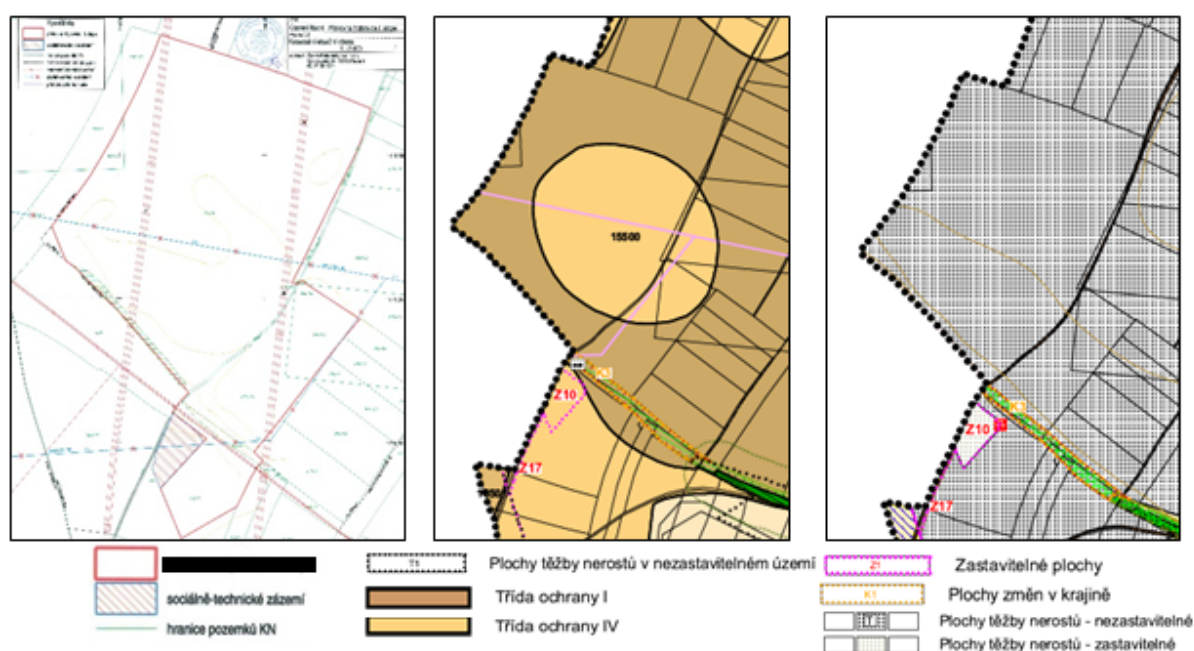
I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Dne 9. 11. 2020 žalobkyně podala 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 štěrkopísku na nevýhradním ložisku D. n. V. (D X) na pozemcích parc. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe, Xf, Xg, Xh, Xch, Xi a Xj v katastrálním území K.(dále též „dotčené pozemky“).
2. Předmětem žalobkynina záměru je 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 podorníci, 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**“ nebo „**MŽP**“) 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 vydané 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 jakožto dotčený orgán (v tomto soudním řízení v postavení žalovaného, dále pro odlišení též „krajský úřad“) dne 11. 10. 2016 koordinované stanovisko, č. j. 108841/2016/KUSK (dále jen „stanovisko 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 dne 6. 6. 2017 koordinované stanovisko, č. j. 056216/2017/KUSK (dále jen „**stanovisko 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, 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).

Ministerstvo se k navrženému záboru ZPF nad 10 ha pro účely těžby šterkopísku při společném jednání ani veřejném projednání návrhu územního plánu nevyjádřilo, ačkoliv k tomu bylo vyzváno (str. 29 a 33 odůvodnění územního plánu).

4. Navrhovaný rozsah I. etapy těžby je patrný z katastrálního situačního výkresu, který byl přílohou č. C.2 k podané žádosti o změně využití území (obrázek vlevo). Předpokládaný zábor půdy ze ZPF pro těžbu nerostů graficky znázorňuje výkres *Vyhodnocení záboru ZPF a PUPFL*, který byl přílohou č. 2.O2 odůvodnění územního plánu (obrázek uprostřed). Funkční vymezení dotčených pozemků bylo v hlavním výkresu, který tvořil přílohu č. 2.2 územního plánu, stanoveno následovně (obrázek vpravo):



5. Žalobkyně k žádosti předložila mj. následující podklady:

- souhlasné stanovisko krajského úřadu 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 ze dne 18. 9. 2015, č. j. 119735/2014/KUSK, k ověření souladu stanoviska EIA (dále jen „ověřovací stanovisko EIA“) vydané podle čl. II 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 štěrkopísku v dané lokalitě významně nepříznivý vliv na zábor ZPF. Vlivy předmětného záměru na životní prostředí však lze přesto akceptovat. Pro fázi přípravy a zpracování projektové dokumentace byla stanovena podmínka (č. 9), že u příslušného orgánu ochrany ZPF bude požádáno o udělení souhlasu 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 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 69 400 m² zemědělské půdy zařazeno 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 Xch v rozloze 22 130 m² (z toho bylo 16 816 m² zemědělské půdy zařazeno 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 štěrkopísku jako náhradu za postupně ukončovanou těžbu na odtěžovaných ložiscích. Podle ČGS je třeba předmětné ložisko štěrkopísku 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 štěrkopísku 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 štěrku se dováží za vyšší cenu ze Slovenska, a že využití nerostného bohatství v daném ložisku je v souladu se Surovinovou politikou České republiky (dále jen „SURPOL“).
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 odbyt na trhu. 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 štěrkopísek 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 V., H., S. B., L., S. L. nebo Z. 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 nejvyšší kvality 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 ministerstvo s odkazem na Surovinový informační systém (veřejně dostupný na <https://mapy.geology.cz/suris/>) podotklo, že vzhledem k rozsahu daného ložiska a roztěženosti mělnické, mladoboleslavské a kralupské oblasti by bylo zahájení těžby v lokalitě D. n. V. v rozporu se stanoviskem SEA (vydaného ministerstvem dne 22. 3. 2017, č. j. 12580/ENV/17), 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 přihlédnout na dosavadní plošnou roztěženost dané oblasti, preferovat rovnoměrné rozmístění, aby nedocházelo k vysoké koncentraci velkoobjemových těžeben na malé ploše, preferovat ta ložiska, která se nacházejí nejbližší plánovaným investičním záměrům.“

9. Dne 30. 11. 2020 vydal stavební úřad rozhodnutí, č. j. MUKV 76484/2020 VYST (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žádost žalobkyně zamítl. V odůvodnění plně odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko MŽP, jehož obsahem je vázán.
10. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které věcně směřovalo proti obsahu závazného stanoviska MŽP. Žalobkyně zejména namítala, že krajský úřad jakožto příslušný orgán ochrany ZPF udělil ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 výslovný souhlas s odnětím předmětné zemědělské půdy ze ZPF. Žalobkyně k odvolání přiložila:

- vyjádření Ministerstva průmyslu o 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 krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017;
 - 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 D. n. V. 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**“) jakožto nadřízený orgán ochrany ZPF 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 uvedených 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. 829/4, 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. Ministr dále shledal, že krajský úřad ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 vydaném podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF „*pouze obecně souhlasí s tím, že je možné na daném území provádět těžbu nerostů.*“ K namítanému porušení legitimního očekávání ministr uvedl, že ministerstvo nerozporovalo, že dotčené pozemky byly územním plánem zařazeny mezi plochy těžby nerostů, nicméně případný soulad navrhovaného záměru s územním plánem není pro posouzení žádosti odnětí půdy ze ZPF podstatný. Ministerstvo po žalobkyni pouze požadovalo, aby v procesu odnímání půdy ze ZPF zdůvodnila, že těžba šterkopísku bude prováděna ve veřejném zájmu, který výrazně převažuje nad zájmem ochrany ZPF. Ministerstvo přitom nikterak nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními. Ministr dále rekapituloval obsah stanovisek krajského úřadu ze dne 11. 10. 2016 a ze dne 6. 6. 2017, vyjádření MěÚ ze dne 7. 6. 2017 a příslušných částí územního plánu (konkrétně str. 113, 125 a 127 jeho odůvodnění), přičemž dospěl k závěru, že „*ministerstvo neporušilo zásadu legitimního očekávání*“, jelikož v samotném procesu schvalování územního plánu nebylo zdůvodněno, „*že těžba šterkopísku u plochy, plocha těžby nerostů - T je záměrem, který výrazně převažuje nad veřejný zájmem ochrany ZPF.*“ V této souvislosti ministr opakovaně zdůraznil, že předmětná plocha těžby se nenachází v zastavitelné ploše ani ve stanoveném dobývacím prostoru, a proto ke zhodnocení toho, zda záměr žalobkyně výrazně převažuje veřejný zájem ochrany ZPF, došlo až v rámci následného procesu odnímání půdy ze ZPF. 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. Podle ministra nelze výraznou převahu veřejného zájmu na těžbě v daném ložisku nad veřejným zájmem ochrany ZPF dovozovat ani z vyjádření MPO, ani z vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021. Z hlediska ochrany ZPF není relevantní technický závěr ložiskových

geologů ČGS, že záměr v daném ložisku je „*opodstatněný, logický a akceptovatelný*“ a je „*převážně pozitivně hodnocený*.“ Ze SURPOL České republiky ani regionální SURPOL pro Středočeský kraj (poslední z roku 2003) navíc v žádném případě nevyplývá, že je nutné provádět těžbu právě v daném ložisku. Pokud jde o argument ČGS, že vytěžený štěrkopísek by sloužil jako potřebná surovina pro veřejně prospěšné stavby, ministr shodně s ministerstvem uvedl, že cíl dodávek nelze nijak zaručovat ani určovat. Ministr dále uvedl, že mnohá vyjádření ČGS, např. v bodech h), i), a j), jsou tendenční a přesahují rámec toho, čím by se mělo odborné vyjádření k možné těžbě štěrkopísku zabývat. Nelze navíc říci, že by určité konkrétní ložisko (tj. ložisko D. n. V.) mohlo být náhradou za jiné konkrétní ložisko (tj. ložisko Z.), jelikož zásoby nerostných surovin je třeba hodnotit komplexně s větším územním přesahem. K tomu ministr podotknul, že objem těžby na ložisku Z. (Z. 2, 3 a 4) činí podle posledních výkazů 456 070 m³, nikoliv 800 000 – 1 000 000 m³, jak uvádí ČGS (pravděpodobně mělo jít o tuny, ale i tak by se jednalo zveličený údaj). Na daném ložisku zbývá 4 155 140 m³ zásob, které tak při obdobné těžbě vystačí na dobu cca 9 let. Ministr se rovněž zcela ztotožnil s argumentací ministerstva, že vytěžený štěrkopísek nepředstavuje nijak specifický materiál, přičemž existují i jiná ložiska, na nichž nebo v jim přilehlých plochách již těžba probíhala nebo je v pokročilejším stadiu administrativní přípravy. Dále upozornil, že namísto primárních zdrojů surovin by se 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 potvrzujícím stanovisku ministra.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

14. Žalobkyně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že vychází z nesprávných závěrů obsažených v potvrzujícím stanovisku ministra. 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, jelikož nezohlednil stanovisko ze dne 6. 6. 2017 vydané krajským úřadem jakožto 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 ze dne 6. 6. 2017, které vyslovalo souhlas se zábozem 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. Podle žalobkyně přitom z ničeho nevyplývá, že by se podstatně změnily 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 již byl rovněž hodnocen v řízení o vydání stanoviska EIA, resp. ověřovacího stanoviska EIA, přičemž ani tehdy nebyly ministerstvem shledány důvody, pro které by byl záměr nepřipustný. Podle žalobkyně bylo již vydáním územního plánu rozhodnuto o tom, že pozemky dotčené záměrem v ploše nevýhradního ložiska D. n. V. 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 dotčených pozemků 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 *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* (kapitola 3. 5. odůvodnění územního plánu), 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 zájmem ochrany 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 D. n. V., 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 potřeby těžby v daném ložisku a stavu ostatních ložisek na území Středočeského kraje, kvality a využitelnosti vytěženého šterkopísku a jeho (ne)nahraditelnosti jinými materiály (viz str. 23-49 žaloby).
18. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě odkazuje na závěry obsažené v závazných stanoviscích, jimiž je vázán.

III. Dosavadní průběh soudního řízení

19. Dne 7. 3. 2022 proběhlo v této věci první jednání u soudu. Soud při tomto jednání doplnil dokazování:
 - textovou a grafickou částí územního plánu obce V. (veřejně dostupný na X), jímž byly pozemky dotčené I. etapou těžby zařazeny (viz odst. 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);
 - plochy těžby Z10 – zastavitelné pro možnou výstavbu objektů a zařízení, které jsou součástí areálů těžby šterkopísku 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 *H* v rámci sítě územního systému ekologické stability (kapitola 5.1.7.1.2 textové části).

- stanovisky krajského úřadu ze dne 11. 10. 2016 a ze dne 6. 6. 2017, přičemž zjistil, že jejich obsah odpovídá tomu, co ve vztahu k nim bylo rekapitulováno v odůvodnění textové části územního plánu (viz odst. 3 tohoto rozsudku); nadto stanovisko ze dne 11. 10. 2016 bylo vydáno pro účely společného jednání o návrhu územního plánu (§ 50 stavebního zákona) a stanovisko ze dne 6. 6. 2017 bylo vydáno pro účely veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu (§ 52 a násl. stavebního zákona)
- 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“),
- 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.

20. Při jednání dne 7. 3. 2022 soud vyhlásil rozsudek pod č. j. 51 A 96/2021 - 66 (dále jen „**první rozsudek**“), jímž žalobu zamítl. Nepřisvědčil námitce žalobkyně, že orgány ochrany ZPF porušily její legitimní očekávání, když se odchýlily od souhlasného stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017, které bylo vydáno podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF v rámci procesu schvalování územního plánu obce V. Soud vyšel ze zjištění, že při pořizování územního plánu krajský úřad skutečně vydal kladné stanovisko k tomu, aby byly dotčené pozemky využity k nezemědělským účelům. Ministerstvo bylo v procesu schvalování územního plánu sice krajským úřadem osloveno, nicméně se k věci nevyjádřilo. Následně však ministerstvo a ministr vydali závazná stanoviska negativní, jimiž bylo odnětí dotčení půdy ze ZPF znemožněno. Soud sice žalobkyni přisvědčil, že jednotlivá stanoviska orgánů ochrany ZPF jsou provázána, nicméně akcentoval, že orgány ochrany ZPF nemusí svá předchozí závazná stanoviska přebírat zcela bez výhrad. Poukázal přitom na judikaturu správních soudů, podle které je odklon od dříve vydaného závazného stanoviska možný, pokud dotčené orgány přesvědčivě vysvětlí, z jakého relevantního důvodu došlo ke změně původního postoje a odlišnému hodnocení místní situace z hlediska ochrany ZPF. To v posuzované věci nebylo zcela splněno – v závazném stanovisku MŽP nebyl odklon od stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 nijak vysvětlen. V potvrzujícím stanovisku ministra byl k odvolací námitce žalobkyně toliko konstatováno, že ministerstvo nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními. Navzdory tomu však soud shledal, že k zásahu do legitimního očekávání žalobkyně nedošlo. Kladné stanovisko ze dne 6. 6. 2017 bylo totiž vydáno krajským úřadem, tedy jiným orgánem, než který následně rozhodoval o odnětí půdy ze ZPF (ministerstvo). Právě tato odlišnost ve věcné příslušnosti dotčených orgánů vedla soud k závěru, že kladné stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 založit žalobkyni legitimní očekávání. V opačném případě by totiž krajský úřad svým právním názorem fakticky zavazoval ministerstvo coby nadřízený orgán, což by bylo zcela v rozporu s principy hierarchie veřejné správy. Soud dále upozornil, že ministerstvo v procesu tvorby územního plánu obce V žádné stanovisko nevydalo a

k otázce nakládání se zemědělskou půdou na dotčených pozemcích se poprvé vyjádřilo až v závazném stanovisku MŽP. Žalobkyně se proto vůči ministerstvu nemohla dovolávat legitimního očekávání v kontinuitu vydávaných stanovisek, neboť závazné stanovisko MŽP bylo v celém procesu jeho prvním relevantním úkonem. Žalobkyní tvrzená legitimita očekávání byla rovněž oslabena tím, že již stanovisko EIA se k plánovanému záboru zemědělské půdy stavělo skepticky a z hlediska ochrany ZPF hodnotilo jeho vliv jako významně nepříznivý. Přestože bylo předmětné stanovisko EIA nakonec souhlasné, tak v podmínkách pro fázi přípravy a zpracování projektové dokumentace v bodě 9 explicitně uložilo že „[b]ude žádáno o souhlas s odnětím pozemků ze ZPF (příslušný orgán ochrany ZPF). Záměr bude etapizován s postupným vyjímáním zemědělské půdy ze ZPF.“ Žalobkyně tedy již ve fázi obdržení (byť kladného) stanoviska EIA byla výslovně upozorněna na skutečnost, že pro svůj záměr bude muset žádat o odnětí ze ZPF, aniž by měla garantováno, že této žádosti bude vyhověno. Soud dodal, že i kdyby vyšel z úvahy, že stanovisko ze dne 6. 6. 2017 založilo závazný předpoklad souhlasu s odnětím ze ZPF a že žalobkyni legitimní očekávání vzniklo, pak ani v takovém případě by nemohl shledat předmětnou žalobní námitku důvodnou. Odklon od předchozího závazného stanoviska je totiž obecně možný, pokud je dostatečně zdůvodněný. Třebaže ministr ani ministerstvo se v odůvodnění svých závazných stanovisek přímo nevyjádřili k předchozímu postoji krajského úřadu ve fázi územního plánování, tak zároveň dostatečně srozumitelně vysvětlili, že souhlas s odnětím půdy ze ZPF nemůže být udělen pro nedostatek převažujícího veřejného zájmu na těžbě šterkopísku nad veřejným zájmem ochrany ZPF.

21. První rozsudek byl však na základě kasační stížnosti žalobkyně zrušen rozsudkem NSS ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022 - 52 (dále jen „**zrušující rozsudek NSS**“). NSS se neztotožnil se závěrem zdejšího soudu, že stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 nezaložilo žalobkyni legitimní očekávání. Není totiž rozhodné, že jednou o dotčených pozemcích rozhodoval krajský úřad a jednou ministerstvo (a následně ministr). V obou případech se jednalo o orgány ochrany ZPF vykonávající stejnou činnost a bránící stejné zájmy. Dále NSS upozornil, že ministerstvo bylo již v procesu přijímání změny územního plánu opakovaně vyzýváno, aby se k navrhovanému nezemědělskému využití dotčených pozemků vyjádřilo, což však neučinilo. Dotčené orgány jsou však povinny věnovat jednotlivým záměrům adekvátní pozornost již v počátečních fázích, přičemž svoji případnou neaktivitu nemohou napravovat až v konečných fázích daných záměrů (srov. rozsudek NSS soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32). Podle NSS legitimní očekávání žalobkyně rovněž nemohl vyloučit ani bod 9 stanoviska EIA, který nijak nenaznačuje, jakým způsobem by mělo být o žádosti o odnětí pozemků ze ZPF rozhodnuto. NSS proto dospěl k závěru, že stanovisko ze dne 6. 6. 2017 žalobkyni založilo legitimní očekávání, a bylo tedy na soudu, aby vyhodnotil, zda ministerstvo a ministr – vedeni záměrem se od daného stanoviska odchýlit – se s tímto kladným stanoviskem adekvátně vypořádali. NSS dále upozornil, že „*stanovisko ministra obsahuje relativně rozsáhlé vypořádání se se stanoviskem KÚ ze dne 6. 6. 2017.*“ Pro účely dalšího řízení NSS zavázal zdejší soud k tomu, aby posoudil, zda potvrzující stanovisko ministra obsahuje dostatečné a relevantní důvody, na kterých lze vystavit odklon od předchozího stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017. Ostatními kasačními námitkami se NSS nezabýval, jelikož posouzení věci soudem se může v dalším řízení výrazným způsobem změnit. Pro úplnost NSS dodal, že nesouhlasí s tvrzením zdejšího soudu, že by žalobkyně „*měla v proběhnuvším řízení tvrdit a prokazovat konkrétní veřejný zájem, ke kterému bude šterkopísek využit (bod 37 [prvního] rozsudku), a že tvrzení stěžovatelky [tj. žalobkyně] dokládají spíše její soukromý zájem na tvorbě zisku, než veřejný zájem (bod 38*

[prvního] rozsudku),“ přičemž odkázal na rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008 - 138, č. 2254/2011 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2020, č. j. 31 A 112/2020 - 404. S odkazem na vyjádření MPO a vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021 pak NSS uzavřel, že nelze plně aprobovat ani tvrzení soudu, že žalobkyně „nevysvětlila, proč k těžbě šterkopísku musí být využita právě a jen zemědělská půda v lokalitě nevýhradního ložiska D. n. V. (bod 36 [prvního] rozsudku).“

22. Soud po vrácení věci k dalšímu řízení vyzval účastníky, aby se vyjádřili k závěrům vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS.
23. Žalobkyně v podání ze dne 20. 7. 2022 rekapitulovala nosné závěry zrušujícího rozsudku NSS, s nimiž se zcela ztotožnila. Žalobkyně zejména zdůraznila, že stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 zavazovalo i ministerstvo, a pokud se nezměnily poměry ve smyslu objektivních skutečností nezávislých na volní činnosti správního orgánu, nebylo možné se od něj odchýlit. Podle žalobkyně již bylo splnění podmínek dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF posouzeno při pořizování územního plánu, což jsou příslušné orgány ochrany ZPF v navazujících řízeních povinny respektovat.
24. Žalovaný se ke zrušujícímu rozsudku NSS ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

IV. Posouzení věci soudem

25. Soud přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 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.), ovšem s tím, že po vrácení věci k dalšímu řízení je vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
26. Soud po vrácení věci k dalšímu řízení rozhodl bez nařízení jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
27. Soud – stejně jako v prvním rozsudku – předeseílá, 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, č. 2434/2011 Sb. NSS). Soud proto v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal i závazná stanoviska orgánů ochrany ZPF.
28. Jádrem sporu je v posuzované věci 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 I. etapy těžby šterkopísku na nevýhradním ložisku D. n. V.
29. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobkyně, že orgány ochrany ZPF v rozporu s § 4 odst. 4 stavebního zákona zasáhly do jejího legitimního očekávání, jelikož nezohlednily souhlasné stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017, které bylo opatřeno při pořizování územního plánu obce V. Právě otázka legitimního očekávání žalobkyně představovala stěžejní důvod, pro který NSS zrušil první rozsudek zdejšího soudu.
30. Jak soud zjistil z obsahu správního spisu a z doplněného dokazování při jednání dne 7. 3. 2022, ze strany orgánů ochrany ZPF bylo vydáno několik stanovisek:

31. První bylo vydáno v koncepční fázi územního plánování, tedy při pořizování územního plánu obce V. Zde krajský úřad jakožto příslušný orgán ochrany ZPF ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 souhlasil podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s tím, aby byly dotčené pozemky využity k nezemědělskému účelu. Jelikož navržený zábor ZPF pro účely těžby štěrku se týkal pozemků nad 10 ha, bylo ministerstvo vyzváno k tomu, aby věc s krajským úřadem projednalo [srov. čl. II odst. 1 metodického pokynu OOLP/1067/96 ve spojení s § 17 písm. d) zákona o ochraně ZPF]. Ministerstvo se však k plánovanému nezemědělskému využití dotčených pozemků nevyjádřilo ani při společném jednání (§ 50 stavebního zákona), ani při veřejném projednání návrhu územního plánu (§ 52 a násl. stavebního zákona).
32. Další bylo vydáno v realizační fázi územního plánování, tedy v územním řízení o žádosti žalobkyně (z něhož vzešlo nyní napadené rozhodnutí). Zde ministerstvo jakožto příslušný orgán ochrany ZPF vydalo nesouhlasné závazné stanovisko podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF k tomu, aby byly dotčené pozemky odňaty ze ZPF. Ministerstvo totiž shledalo, že zájem na provedení těžby štěrku v dané lokalitě výrazně nepřevažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Ministr tento závěr ministerstva aproboval s tím, že při pořizování územního plánu nebylo zdůvodněno, zda zájem na provedení těžby štěrku v dané lokalitě výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF, přičemž krajský úřad ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 pouze obecně souhlasil s možným provedením těžby na dotčených pozemcích.
33. Ve věci tedy figurují protichůdná stanoviska orgánů ZPF: Kladné od krajského úřadu z fáze přijímání územního plánu, negativní od ministerstva (potvrzené ministrem) z fáze územního řízení.
34. Soud dává žalobkyni za pravdu, že stanoviska orgánů ochrany ZPF vydaná nejprve v koncepční a následně v realizační fázi územního plánování spolu věcně souvisejí. Zásady ochrany ZPF uvedené v § 4 zákona o ochraně ZPF se uplatňují obecně, a to jak při územně plánovací činnosti podle § 5 téhož zákona, tak při rozhodování o odnímání zemědělské půdy pro konkrétní záměr podle § 9 téhož zákona (srov. důvodovou zprávu k čl. I bodu 4 zákona č. 41/2015 Sb.). Vzhledem k tomu je třeba zvýšené ochrany nejvyšších zemědělských půd ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF dbát již v koncepční fázi územně plánovací činnosti, nikoliv až ve fázi vlastního rozhodování o odnětí půdy ze ZPF pro konkrétní záměr (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 - 85, č. 2903/2013 Sb. NSS, bod 40, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 - 147, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, část IV. C., a dále rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 43 A 201/2018 - 105, bod 48). Již v koncepční fázi územního plánování je ostatně zcela zřejmé, jakým způsobem a k jakým účelům má být předmětné území využito, a tedy zda s ohledem na tento účel musí následně dojít k vynětí půdy ze ZPF či nikoliv (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32)
35. Otázka legitimního očekávání pak úzce souvisí s tzv. principem kontinuity závazných stanovisek zakotveným 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.“ Citované ustanovení NSS vyložil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, v němž se rovněž zabýval situací, kdy orgán ochrany ZPF nesouhlasil s odnětím půdy ze ZPF, ačkoliv předtím uplatnil kladné stanovisko k územnímu plánu obce, který v předmětném území předpokládal zábor ZPF za účelem výstavby logistického a průmyslového areálu. Ke kontinuitě závazných stanovisek NSS uvedl, že „dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět (blíže viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv: *Stavební zákon*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 224).“ Za změnu poměrů lze přitom podle NSS považovat „pouze objektivní skutečnost“ nikoliv změnu „skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu“ (shodně rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, body 30-32).

36. Na tomto místě je třeba připomenout též závazný právní názor NSS, že z hlediska kontinuity závazných stanovisek není rozhodné, že každé z nich vydával jiný věcně příslušný orgán. Krajský úřad i ministerstvo (a návazně ministr) jsou orgány ochrany ZPF vykonávající stejnou činnost a hájící stejné zájmy. To znamená, že krajským úřadem vydané stanovisko ze dne 6. 6. 2017 nutně založilo kontinuální závaznost i ve vztahu k navazujícímu závaznému stanovisku MŽP a potvrzujícímu stanovisku ministra, třebaže jde o hierarchicky nadřazené orgány (vůči krajskému úřadu). Proto nelze dovodit, že by dřívější stanovisko krajského úřadu nemohlo založit žalobkyni legitimní očekávání (srov. odst. 20 zrušujícího rozsudku NSS).
37. Pro nyní posuzovanou věc je tedy podstatné, že regulace poměrů v téže lokalitě by měla být v jednotlivých navazujících fázích (tj. při přijímání územního plánu a následně rozhodování v navazujícím územním řízení) zásadně konzistentní. A to jak z hlediska ochrany ZPF, tak i legitimního očekávání vlastníka dotčených pozemků. Dotčené orgány ochrany ZPF proto byly povinny primárně následovat dřívější závazná stanoviska, a to bez ohledu na to, který věcně příslušný orgán je vydal. Pokud ovšem nastala situace, že jeden orgán ochrany ZPF (krajský úřad) v koncepční fázi územního plánování vyhodnotil důsledky předpokládaného záboru ZPF a vydal souhlasné stanovisko k územně plánovací dokumentaci ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, načež v navazující realizační fázi jiný orgán ochrany ZPF (ministerstvo a následně ministr) odmítl udělit souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro konkrétní záměr ve smyslu § 9 odst. 8 téhož zákona, pak tento druhý orgán musel svůj odchylný postup náležitě odůvodnit a pečlivě se argumentačně vypořádat s předchozím odlišným stanoviskem vydaným k fázi předchozí. Uvedený požadavek vyplývá nejen z výše citované judikatury (viz odst. 35 výše, dále srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 As 315/2019 - 75, odst. 31), ale též 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 (zdůraznění doplněno zdejší soudem).“ 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 odchyloval od vlastního vnitřního předpisu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, odst. 85).

38. V nyní posuzované věci navíc žalobkyně ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí explicitně namítala, že podkladové závazné stanovisko MŽP dostatečně nezohlednilo její legitimní očekávání založené stanoviskem ze dne 6. 6. 2017. Tím spíše tedy bylo na ministrovi, aby se při zkoumání, zda závazné stanovisko MŽP potvrdit či změnit (§ 149 odst. 7 správního řádu) dostatečně vypořádal právě s otázkou, zda ministerstvem přijatý odklon je vzhledem k žalobkyninu legitimnímu očekávání adekvátní.
39. Tomuto úkolu však ministr v odůvodnění potvrzujícího stanoviska nedostál.
40. Předně neobstojí jeho tvrzení, že krajský úřad při pořizování územního plánu pouze „obecně“ souhlasil s možným využitím daného území pro těžbu nerostů. To není pravdou, neboť stanovisko ze dne 6. 6. 2017 je k otázce zamýšlené činnosti v daném území zcela souhlasné a adresné. Lichá je rovněž úvaha ministra, že soulad navrhovaného záměru s územním plánem není pro posouzení žádosti o odnětí půdy ze ZPF podstatný. Krajský úřad byl totiž již v koncepční fázi územního plánování povinen dbát zvýšené ochrany nejvyšších zemdělských půd ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Pokud tak neučinil, případně svou úvahu o poměrování konkurujících (veřejných) zájmů ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 náležitě neodůvodnil, nelze takové pochybení přičítat k tíži žalobkyně. V této souvislosti nelze přehlédnout, že ministerstvo ve fázi územního plánování dostalo příležitost, aby se k plánovanému záboru ZPF v dotčeném území vyjádřilo (byť nikoli přímo jako dotčený orgán, nýbrž z pozice „konzultanta“). Ministerstvo tedy mohlo své výhrady proti souhlasnému postoji krajského úřadu uplatnit již při společném jednání či veřejném projednání návrhu územního plánu, což však ani přes opakovanou výzvu neučinilo (srov. čl. II odst. 1 metodického pokynu OOLP/1067/96, rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS, odst. 93, a konečně zrušující rozsudek NSS, odst. 21). Bylo přitom povinností orgánů ochrany ZPF – tj. krajského úřadu i ministerstva – věnovat záměru na těžbě šterkopísku náležitou pozornost od počátku koncepční fáze povoloovacího procesu, nikoliv záměr posuzovat z hlediska ochrany ZPF až v následné realizační fázi, a dodatečně tak na úkor legitimního očekávání žalobkyně napravovat svou předchozí pasivitu.
41. Nelze přisvědčit ani argumentaci ministra, že nedošlo k zásahu do legitimního očekávání žalobkyně, jelikož v samotném procesu pořizování územního plánu nebylo zdůvodněno, zda zájem na provedení těžby šterkopísku v dané lokalitě výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákon o ochraně ZPF (viz str. 8 potvrzujícího stanoviska ministra). Jak soud vyložil v předchozím odstavci, orgány ochrany ZPF byly povinny dbát zvýšené ochrany nejvyšších zemdělských půd již od počátku koncepční fáze územního plánování. Na tom nic nemění skutečnost, že těžiště poměrování konkurujících (veřejných) zájmů podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF náleželo až do fáze odnímání půdy ze ZPF. Pakliže byly orgány ochrany ZPF v tomto směru v koncepční fázi územního plánování pasivní, nejedná se o důvod, pro který se lze ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákona v realizační fázi územního plánování odchýlit od předchozího kladného stanoviska. Ministr přitom neuvedl žádnou jinou objektivní skutečnost nezávislou na volní činnosti správních orgánů (tj. novou skutečnost, která nemohla být reflektována dříve, nebo skutečnost vyplývající z větší podrobnosti podkladů pro rozhodnutí), která by ospravedlňovala zásah do legitimního očekávání žalobkyně. Ve vztahu k této odvolací

námítce je tak potvrzující stanovisko ministra nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vadou nepřezkoumatelnosti je tudíž nutně stíženo i napadené rozhodnutí, jemuž potvrzující stanovisko ministra sloužilo jako podklad (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

42. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a zrušujícím rozsudku NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelnost potvrzujícího stanoviska ministra, pozbývá toto stanovisko právních účinků a nelze z něj v dalším řízení vycházet (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, odst. 41 až 43). Žalovaný si proto v dalším řízení bude muset vyžádat stanovisko nové, tj. bude muset ministra vyzvat, aby opětovně posoudil důvody pro potvrzení či změnu závazného stanoviska MŽP.
43. Úkolem ministra pak bude přezkoumatelným způsobem vypořádat odvolací námítku žalobkyně, že ministerstvo v rozporu s § 4 odst. 4 stavebního zákona zasáhlo do jejího legitimního očekávání, jelikož nezohlednilo souhlasné stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017. V tomto směru si ministr bude muset primárně zodpovědět otázku, zda jsou vůbec dány konkrétní okolnosti odůvodňující odchýlení od původního kladného stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017. Pakliže takové okolnosti shledá, bude muset navíc zhodnotit, zda a proč tyto okolnosti převažují nad legitimním očekáváním žalobkyně o využití dotčených pozemků způsobem předvídaným v územním plánu. Učiní-li tak, má prostor závazné stanovisko MŽP opětovně potvrdit, v opačném případě mu nezbyde než jej změnit (§ 149 odst. 7 správního řádu). Výsledek tohoto postupu bude mít následně přímý vliv na další rozhodování žalovaného, který bude novým stanoviskem ministra v novém odvolacím řízení vázán (§ 149 odst. 1 věty druhé správního řádu).
44. Jelikož není zcela vyloučena možnost opětovného potvrzení závazného stanoviska MŽP ze strany ministra, není (akcesoricky) vyloučena ani možnost, aby žalovaný opětovně zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud nevyhověl návrhu žalobkyně, aby spolu s napadeným rozhodnutím zrušil též rozhodnutí prvostupňové (§ 78 odst. 3 s. ř. s. *a contrario*).
45. Soud shledal, že nepřezkoumatelnost potvrzujícího stanoviska ministra ve vztahu k otázce legitimního očekávání žalobkyně brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti ostatních žalobních bodů. Soud se proto nemohl podrobněji zabývat námitkami týkajícími se aplikace § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF a otázkou, zda (veřejný) zájem na provedení těžby šterkopísku v dané lokalitě výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 téhož zákona.
46. Pouze nad rámec nutného odůvodnění však soud považuje za vhodné podotknout, že *jiný veřejný zájem*, který koliduje s veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, je třeba pečlivě odlišovat od zájmu soukromého či kolektivního (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, č. 2879/2013 Sb. NSS). Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení v nálezu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování.*“ Obecně je při střetu veřejného zájmu na ochraně ZPF a jiného

veřejného zájmu třeba hledat „*optimální řešení*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323). 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, č. 2879/2013 Sb. NSS a ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93, č. 1876/2009 Sb. NSS). Intenzita veřejného zájmu navíc může v čase a v měnících se společenských podmínkách a potřebách kolísat. Žádná činnost přitom nemůže být apriorně, bez konkrétního posouzení, označena za činnost ve veřejném zájmu (srov. odst. 6 důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb., jímž byl do zákona o ochraně ZPF vložen § 4 odst. 3). Mezi zájmy, které se dostávají do střetu s ochranou ZPF (či ochranou životního prostředí), lze obecně vymezit kategorii záměrů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům *výrazně převažujícího* veřejného zájmu. Takovými záměry jsou například výstavba strategické dopravní infrastruktury, výroba energie z obnovitelných zdrojů či realizace protipovodňových opatření (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, odst. 83, ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323, ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 - 38, ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46, a ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93, č. 8/2009 Sb. NSS, a dále bod 1 přílohy metodického pokynu OOLP/1067/96). U výstavby budov pro bydlení je pak přínos z hlediska veřejného zájmu již méně jednoznačný (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161). Stejně tak těžbu nerostů je „*třeba považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležit bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejích společenských přínosech, např. v podobě vytvoření nových pracovních míst*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016 - 133, č. 3738/2018 Sb. NSS, a dále rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 - 251, odst. 48). Na uvedeném nic nemění, že podle právní věty rozsudku NSS ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008 - 138, č. 2254/2011 Sb. NSS, na kterou odkazoval NSS v odst. 23 zrušujícího rozsudku, je obecně dán veřejný zájem na řádném využívání nerostného bohatství, které je tvořeno ložisky *vyhrazených* nerostů, přičemž naplňování tohoto veřejného zájmu představuje i hornická činnost organizací prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti. Nutno ovšem podotknout, že písek ani šterkopísek do kategorie *vyhrazených* nerostů nepatří (srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona).

V. Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I). V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány shora vysloveným právním názorem zdejšího soudu a NSS (viz odst. 40 až 42 tohoto rozsudku).
48. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a proto mu nepřisluší náhrada nákladů řízení. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 24 456 Kč (výrok II). Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 8 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti) a nákladů zastoupení ve výši 16 456 Kč, které tvoří odměna za čtyř úkony právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání před soudem nepřesahujícím dvě hodiny a sepsání kasační stížnosti podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], a čtyři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního

tarifu. Soud mezi účelně vynaložené náklady nezahrnul úkon spočívající v podání ze dne 20. 7. 2022, které neobsahovalo žádné nové a pro posouzení věci relevantní skutečnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154, odst. 56), jelikož v něm žalobkyně pouze rekapitulovala závěry zrušujícího rozsudku NSS a svou předchozí žalobní argumentaci. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21%, tedy ve výši 2 856 Kč. Soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.].

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 13. září 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu