



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobkyně: **České šterkopísky spol. s r.o.**, IČO 27584534
sídlem Cukrovarská 34, 190 00 Praha 9
zastoupena advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023, č. j. 112602/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023, č. j. 112602/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou dne 2. 1. 2024 do datové schránky soudu domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

č. j. 112602/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kralupy nad Vltavou (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 11. 2020, č. j. MUKV 76484/2020/VYST (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad zamítl žádost žalobkyně ze dne 3. 11. 2020 (podanou dne 9. 11. 2020) o vydání rozhodnutí o změně využití území pro záměr „X“ umístěný na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ a XK v katastrálním území K. a obci Vojkovice (dále jen „sporný záměr“; všechny nemovitosti dále uváděné v tomto rozsudku se nachází v tomtéž katastrálním území).

Obsah žaloby

2. Žalobkyně uvedla, že žaloba směřuje proti nesouhlasnému závaznému stanovisku Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) ze dne 21. 7. 2023 (dále jen „závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 7. 2023“), které bylo jediným důvodem pro zamítnutí žádosti. V této věci již rozhodoval Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 9. 2022, č. j. 51 A 96/2021-112 (dále jen „zrušující rozsudek KS“), v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“), nicméně MŽP nerespektovalo závazné právní názory soudů a hledalo nové důvody k tvrzení, že není vázáno závazným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje (v souvislosti se závaznými stanovisky dále jen „krajský úřad“) vydaným při pořizování územně plánovací dokumentace vymezující plochu změny v krajině pro těžbu nerostů včetně nezemědělského využití půdy v I. a II. třídě ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). MŽP však nehledalo změny podmínek nebo poměrů v území od vydání závazného stanoviska krajského úřadu (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012-32), ale argumentovalo tím, že by poměry v území posoudilo lépe. Žalobkyně má za to, že MŽP, resp. žalovaný nerespektovali zásadu legitimního očekávání (konkrétně kontinuity územního plánování), když nezohlednili již dříve vydaná stanoviska věcně a místně příslušných orgánů ochrany ZPF, a tím, že nezohlednili vymezení plochy v platném územním plánu, nerespektovali ani § 9 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o ochraně ZPF“).
3. Žalobkyně zrekapitulovala, že záměr „*Těžby štěrkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou (D 5278200)*“ byl včetně posouzení vlivu na ZPF předmětem souhlasného závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 1. 2014 (dále jen „stanovisko EIA“) ve smyslu § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 3. 2015 (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Z odst. 13 zrušujícího rozsudku NSS žalobkyně dovedla, že stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF vydané krajským úřadem dne 6. 6. 2017 (dále jen „stanovisko ze dne 6. 6. 2017“) zavazuje MŽP při vydání stanoviska pro řízení o změně využití území a odchýlit se od něj smí jen za podmínek vysvětlených v odst. 17 zrušujícího rozsudku NSS, tedy jestliže došlo ke změně objektivních skutečností, nikoliv jen ke změně názoru správního orgánu. Posouzení podmínky § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF již podle žalobkyně provedl krajský úřad, a proto její opětovné posouzení nepříslušelo MŽP.
4. Žalobkyně zdůraznila, že již při pořizování územního plánu obce Vojkovice se počítalo s nezemědělským využitím půdy (plocha T – plocha těžby nerostů nezastavitelná) a již tehdy se vědělo, že v plochách změny krajiny T a XO jsou půdy I. a II. třídy ochrany ZPF. Krajský úřad ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 k návrhu územního plánu přitom vyjádřil s odnětím ZPF výslovný souhlas. Dále žalobkyně z odst. 22 a 23 zrušujícího rozsudku NSS dovedla,

že MŽP mělo po vyhodnocení námitky zásahu do legitimního očekávání žalobkyně posouzení věci výrazně změnit oproti svým předchozím závěrům. NSS totiž uvedl, že podnikatelská činnost žalobkyně je činěna ve veřejném zájmu, neboť je dán veřejný zájem na surovinové soběstačnosti regionu a státu, což přímo ve vztahu k ložisku Dušníky nad Vltavou dokládají odborná stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) a České geologické služby (dále jen „ČGS“).

5. Odst. 37 až 40 zrušujícího rozsudku KS potvrzují, že tím spíše mělo MŽP zohlednit legitimní očekávání žalobkyně založené stanoviskem ze dne 6. 6. 2017, a že tedy stanovisko MŽP ze dne 21. 10. 2020 mělo být změněno postupem podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), čemuž ministr v potvrzujícím stanovisku ze dne 13. 9. 2021 nedostál. Ve zrušujícím rozsudku KS také odmítl argument, že by snad krajský úřad souhlasil s využitím území pro těžbu nerostů jen obecně, a připomněl, že MŽP ve fázi územního plánování dostalo příležitost k plánovanému záboru ZPF uplatnit připomínky při společném jednání či veřejném projednání návrhu územního plánu, což přes opakovanou výzvu neučinilo (srov. čl. II odst. 1 metodického pokynu č. j. OOLP/1067/96; rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, a zrušující rozsudek NSS). Žalobkyně nesouhlasí s MŽP, že nedošlo k zásahu do jejího legitimního očekávání, a připomíná závěr zrušujícího rozsudku KS, že pakliže orgány ochrany ZPF zůstaly při pořizování územního plánu pasivní, nejedná se o důvod ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“) pro odchýlení se od předchozího kladného stanoviska.
6. Žalobkyně namítá, že závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 7. 2023 odmítá respektovat stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 s časovým odstupem 7 let od jeho vydání s tím, že bylo nezákonné pro nedostatek odůvodnění. Opatření obecné povahy však lze podle § 174 odst. 1 správního řádu přezkoumat pouze ve lhůtě do 1 roku ode dne nabytí účinnosti. Protože územní plán nabyl účinnosti dne 10. 10. 2017, tato lhůta uplynula již dne 10. 10. 2018. Stanovisko ze dne 6. 6. 2017 tak nelze prohlásit za nezákonné a nepřihlížet k němu. Platí totiž presumpce správnosti správního aktu. Z odůvodnění územního plánu přitom vyplývá, že MŽP obdrželo návrh územního plánu pro společné projednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona i pro veřejné projednání podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. V této souvislosti ovšem § 50 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. MŽP v rozporu s tím fakticky nové stanovisko uplatňuje až v navazujícím územním řízení. S ohledem na § 89 odst. 2 stavebního zákona je podle žalobkyně ale povolení konkrétního nezemědělského využití ZPF otázkou již rozhodnutou při vydání územního plánu.
7. MŽP dle žalobkyně též nezohlednilo, že NSS při vydání zrušujícího rozsudku věděl, že se jedná o nevýhradní ložisko. NSS odkázal na svůj rozsudek ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008-138, č. 2254/2011 Sb. NSS, proto, že shledal důvodnými odborně podložené argumenty MPO a ČGS o důležitosti daného nevýhradního ložiska, a uznal existenci veřejného zájmu na zajištění surovinové soběstačnosti regionu a státu. Věcně od schválení územního plánu nedošlo k žádné změně a nyní je projednávána jen I. dílčí etapa těžby, a nikoliv těžba celého ložiska najednou, ale MŽP na to nebere zřetel. K tvrzení MŽP, že výrazně podporující vyjádření MPO a ČGS jsou neobvyklá, žalobkyně zdůraznila, že MPO je ústředním orgánem státní správy pro tvorbu surovinové politiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů i těžby nerud. Proto také v dané věci uplatnilo stanovisko jakožto

zpracovatel Surovinové politiky ČR. Dle žalobkyně bylo cílem MPO předejít tomu, že v horizontu 3 až 7 let dojde k uzavření (dotěžení zásob) na řadě (zpravidla nevýhradních) ložisek stavebního kamene a šterkopísků, čímž by mohla být ohrožena realizace naplánovaných staveb dopravní infrastruktury, jelikož by to vedlo k růstu cen stavebních surovin, hmot a prací. Pro zachování ročního objemu produkce je třeba zachovat vyváženost počtu využívaných ložisek a s dostatečným předstihem vytvářet územní předpoklady pro otvírku nových ložisek za dotěžované lokality, což výslovně uvádí bod 3.2.8 Surovinové politiky ČR. Podle § 14d odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „horní zákon“) je Surovinová politika ČR jedním z podkladů pro územně plánovací dokumentaci. I když nerostné bohatství tvoří jen ložiska vyhrazených nerostů (§ 5 horního zákona), tak nelze podle žalobkyně opomíjet Surovinovou politiku ČR a tvrdit, že zákon nedeklaruje veřejný zájem i na využití nevýhradních ložisek, z nichž stavební suroviny většinou pocházejí. Veřejný zájem je totiž neurčitý právní pojem, který může být definován i mimo právní předpisy. Takto přitom v Surovinové politice ČR definuje reálné problémy právě MPO a snaží se je řešit, a jestliže se MŽP Surovinovou politikou ČR neřídí, tak je povinností MPO je na to upozornit. V opačném případě by ztrácel § 14d horního zákona význam a ČR by trpěla nedostatkem stavebního materiálu.

8. Žalobkyně závěrem odkázala i na čl. 197 a čl. 198 Zásad územního rozvoje Středočeského kraje ve znění aktualizací č. 1, 2, 6 a 7 (dále jen „zásady územního rozvoje“) a § 13 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o geologických pracích“), jež potvrzují veřejný zájem i na těžbě nevýhradních ložisek, jestliže se jedná o náhradu za už jen dotěžovaná výhradní ložiska, která zajistí surovinovou soběstačnost, a tato těžba je z hlediska střetu zájmů a vlivů na životní prostředí přípustná.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta a ve svém vyjádření prakticky převzal argumentaci ze žalobkyní rozporovaného závazného stanoviska MŽP. Uvedl, že stanovisko krajského úřadu ke společnému projednání v rámci pořizování změny č. 2 územního plánu obce Vojkovice ze dne 11. 10. 2016 je z hlediska ochrany ZPF bezobsažné. Pouze chybně uvádí, že krajský úřad není k ploše T kompetentním orgánem. Protože pořizovatel stanovisko obdržel ve lhůtě, nedošlo k fikci podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Obsah stanoviska je podle § 149 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro opatření obecné povahy závazný a pro jeho obsah se podle § 154 správního řádu použije § 68 odst. 3 správního řádu, jemuž ovšem dané stanovisko neodpovídalo. Krajský úřad byl ve věci přesto, že neobdržel vyjádření MŽP ve smyslu metodického pokynu z roku 1996, dotčeným orgánem hájícím veřejný zájem na ochraně ZPF a měl vydat řádné stanovisko. Jednalo se ale i o pochybení pořizovatele, který měl koordinovat veřejné zájmy, a tedy vyzvat dotčený orgán k vydání řádného stanoviska. Jedná se tak o nepřezkoumatelný postup.
10. Stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 vydané ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu pak není pro plochu T relevantní, neboť podle § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatňují dotčené orgány a krajský úřad stanoviska k částem řešení, které byly od společného projednání změněny. Plocha těžby T se však nezměnila. Zde žalovaný dále odkázal na kapitolu 2.4.2 odůvodnění návrhu změny č. 2 územního plánu Vojkovice, v jejímž kontextu stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 uvádělo pouze souhlas

s jednou novou a dvěma rozšířenými plochami XL, XM a XN a plochu T nezmiňovalo. Soulad plochy T se zásadami § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF navíc nebyl v žádném ze stanovisek dotčeného orgánu ochrany ZPF vyhodnocen. Dle žalovaného tak k zahrnutí plochy T do územního plánu došlo v důsledku řetězce pochybení a dotčeným orgánem ochrany ZPF nebylo nikdy odsouhlaseno. Legitimní očekávání žalobkyně nelze posuzovat formalisticky. Jelikož nebyly nikdy vyhodnoceny dopady na ZPF, nebyla splněna povinnost podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. MŽP se tak neodchýlilo od závazného stanoviska krajského úřadu, nýbrž jej nahradilo. Na souhlas s odnětím ze ZPF není právní nárok, přičemž v tomto případě jsou dány okolnosti ospravedlňující nesouhlasné stanovisko.

11. Zdůraznil též, že u plochy těžby T je v územně plánovací dokumentaci nesprávně uvedeno hlavní využití „těžba nerostů – hornická činnost“. Jedná se ale o nevýhradní těžbu, takže se nemůže jednat o hornickou činnost, jelikož ta probíhá pouze na výhradních ložiscích. Zrušující rozsudek NSS na str. 6 odkazuje na veřejný zájem na využívání nerostného bohatství, ovšem šterkopísek coby nevyhrazený nerost není součástí nerostného bohatství, nýbrž pozemku. Ani vyjádření ČGS nepovažoval za doklad nezbytnosti využití ložiska Dušníky nad Vltavou, protože tato organizace zřízená MŽP pouze eviduje zásoby, ale neurčuje těžební potřebnost. Vyjádření MPO na žádost žalobkyně, které prakticky kopíruje vyjádření ČGS, je pak nestandardním aktem. Veřejný zájem na těžbě není obecně bez dalších souvislostí dán a řádné využívání ložisek není doporučením k těžbě. Nelze sice rozporovat, že Surovinová politika ČR je v kompetenci MPO, MŽP je však svěřeno rozhodování podle jednotlivých složkových zákonů v oblasti ochrany životního prostředí. Ochrana půd I. a II. třídy je vždy veřejným zájmem a sporný záměr nesplňuje podmínky § 4 odst. 1 písm. b) a c) zákona o ochraně ZPF. Stanovisko k posouzení vlivů provedení sporného záměru na životní prostředí pak nenahrazuje souhlasy podle jednotlivých složkových zákonů, ale jeho cílem je jen opatřit odborný podklad pro takové rozhodování.
12. K námitce týkající se stanoviska MŽP ze dne 4. 10. 2016 žalovaný uvedl, že MŽP bylo při pořizování územního plánu příslušné pouze podle § 15 horního zákona a § 13 zákona o geologických pracích a nad tento jejich rámec se vyjadřovat nemohlo. Navíc upozornilo jen na existenci nevýhradního ložiska.
13. Podrobné argumenty jsou obsaženy v závazném stanovisku MŽP ze dne 21. 7. 2023. Stavební úřad neporušil § 94n odst. 4 větu první stavebního zákona, naopak postupoval v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu a v situaci nesouhlasného závazného stanoviska neprováděl další dokazování a žádost zamítl.

Podstatný obsah správního spisu

14. Dne 9. 11. 2020 žalobkyně podala u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území pro sporný záměr „X“ umístěný na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ a XK.
15. Předmětem sporného záměru je podle průvodní a technické zprávy projektové dokumentace těžba šterkopísku korečkovým rypadlem na pásovém podvozku či plovoucím korečkovým bagrem, a to do hloubky 5 m suchou těžbou a těžbou z vody do hloubky cca 8 m. Území dotčené těžbou bylo doposud využíváno převážně pro zemědělské účely (orná půda a chmelnice). Před vlastní těžbou probíhající postupně od jihu k severu nejprve dojde ke skrytí ornice a podorničí, vždy v části odpovídající zhruba dvouletému postupu těžby. Ornice bude přednostně využita ihned k technické rekultivaci již vytěžených ploch a ve zbytku odděleně deponována a po tu dobu zatravněna. Část podorničí může být použita též

k ohumusování protihlukového valu podél dálnice D8 u obce Věstudy. Zábor jednotlivých pozemků, které jsou součástí ZPF, bude probíhat etapovitě v závislosti na postupu dobývání ložiska. Bezprostředně za těžbou bude průběžně prováděna rekultivace, při níž budou rozrušeny geometrické linie, na vzniklém jezeře o rozloze cca 14 ha budou vytvořeny drobné zálivy a poloostrovy, variabilní sklony svahů a rozdílná stanoviště včetně litorálních pásem vhodná pro osídlení různorodými rostlinami a živočichy s cílem zvýšení ekologické stability krajiny, ale i částečné rekreační využití. Ze ZPF měly být odňaty pozemky o celkové rozloze 159 644 m². Těžební činnost v I. etapě je plánována na cca 4 roky při maximální výši těžby 800 000 t ročně. Po vytěžení zásob v ploše I. etapy se předpokládá postup do dalších částí ložiska v rámci samostatně schvalovaných etap.

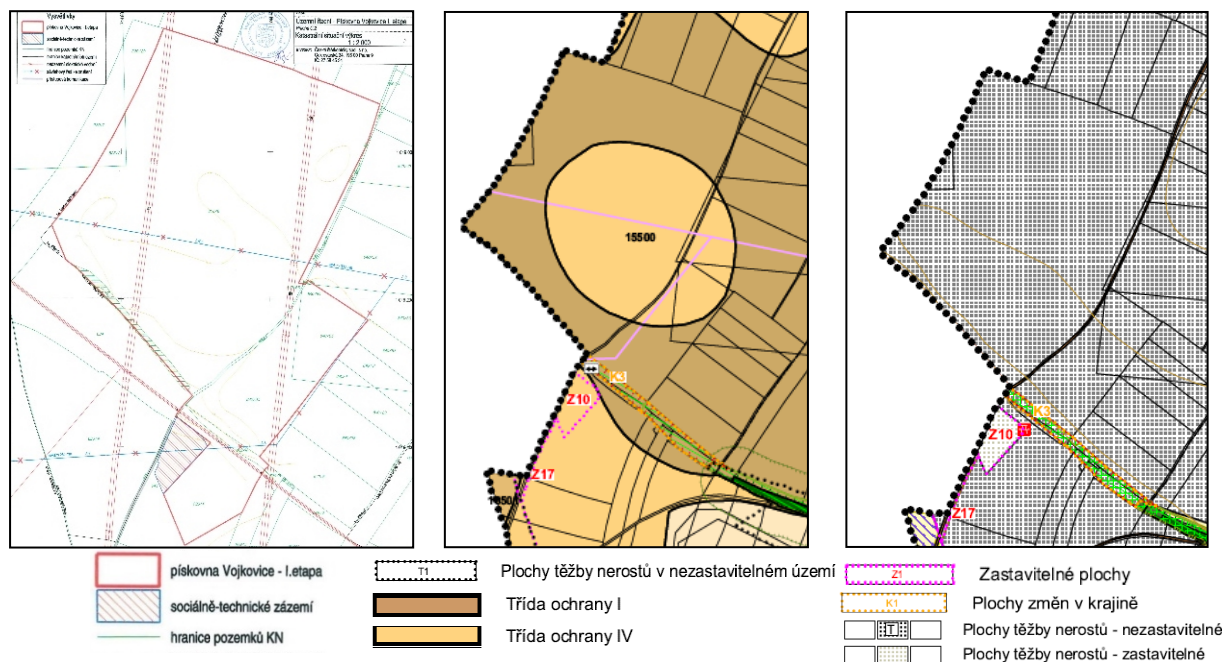
16. Podle projektové dokumentace byl sporný záměr v souladu s územním plánem obce Vojkovice (opatřením obecné povahy č. 01/2015 vydaným zastupitelstvem obce Vojkovice dne 19. 9. 2017 s účinností od 10. 10. 2017), v němž byl celý areál I. etapy těžby vymezen jako „*plocha T – plocha těžby nerostů*“. Schválením územního plánu mělo být podle projektové dokumentace potvrzeno, že záměr těžby je ve veřejném zájmu. K návrhu územního plánu (územní plán je veřejně dostupný též na webu <https://www.obecvojkovice.cz/obecni-urad/uzemni-plan-obce/uzemni-plan-vojkovice-vydany-opatrenim-obecne-povahy-c-01-2017-s-ucinnosti-od-10102017-589.html>) vydal:

- krajský úřad jakožto dotčený orgán dne 11. 10. 2016 koordinované stanovisko (dále jen „stanovisko ze dne 11. 10. 2016“) podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění zákona č. 184/2016 Sb., v němž uvedl, že souhlasí s nezemědělským využitím plochy XO, 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 (dále jen „stanovisko ze dne 6. 6. 2017“), podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, v němž uvedl, že „*souhlasí s nezemědělským využitím následujících ploch uvedených v dokumentaci veřejného projednání územního plánu v tabulce na str. 107-113:*“ XL, XM, XN (viz str. 38 odůvodnění územního plánu; pozn. soudu – žádná z těchto tří označených ploch není plochou těžby);
- Městský úřad Kralupy nad Vltavou dne 7. 6. 2017 souhrnné vyjádření (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).

MŽP 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).

17. Navrhovaný rozsah I. etapy těžby je patrný z katastrálního situačního výkresu, který je přílohou č. C.2 k podané žádosti o změně využití území (polygon ohraničený plnou červenou čarou na obrázku vlevo). Třídy ochrany ZPF dotčené předpokládaným zábořem pro těžbu nerostů (I. a částečně i IV. třída ochrany) jsou patrné z výkresu *Vyhodnocení záboru ZPF a PUPFL*, který je součástí odůvodnění územního plánu (obrázek uprostřed). Funkční vymezení dotčených pozemků pak vyplývá z hlavního výkresu, který je součástí

výroku územního plánu (obrázek vpravo; posuzovaná I. etapa je tvořena vedle plochy XO jen částí nezastavitelných ploch těžby nerostů):



18. Žalobkyně k žádosti doložila mimo jiné následující podklady:

- souhlasné stanovisko krajského úřadu ze dne 21. 1. 2014 k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA“) vydané podle § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů;
- souhlasné závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 18. 9. 2015 k ověření souladu stanoviska EIA (dále jen „ověřovací stanovisko EIA“) vydané podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb.;
- nesouhlasné závazné stanovisko ministerstva ze dne 21. 10. 2020 (dále jen „závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 10. 2020“) vydané podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF;
- vyjádření stavebního úřadu ze dne 16. 1. 2020, podle kterého se pozemky dotčené těžbou nacházejí v ploše vymezené územním plánem obce Vojkovice (ve vyjádření mylně uveden územní plán obce K., jde však o název jednoho z katastrálních území obce Vojkovice – pozn. soudu) jako „plocha T – plocha těžby nerostů“ s hlavním využitím pro těžbu nerostů – hornickou činnost na pozemcích povrchových dolů, lomů a pískoven s následnou realizací rekultivačních opatření.

19. Podle stanoviska EIA zpracovaného na celkový záměr těžby (nejen I. etapu), jehož součástí je i vytvoření protihlukového valu podél dálnice D8, bude mít těžba šterkopísku významně nepříznivý vliv na zábor ZPF. Nepříznivý vliv byl identifikován i ve vztahu k významným krajinným prvkům a územnímu systému ekologické stability, ten ale bude kompenzován rekultivací, jež vytvoří nové krajinné a přírodní prvky. Vlivy sporného záměru na životní prostředí nicméně lze podle stanoviska EIA 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. Sporný záměr bude etapizován s postupným vyjímáním zemědělské půdy ze ZPF. Pro fázi provozu byla stanovena podmínka (č. 30), že před zahájením jednotlivých etap těžby bude provedena odděleně skryvka ornice a podorníčí, jež budou uloženy na dočasné deponie mimo aktivní

těžební zónu a později budou použity k rekultivaci vytěženého prostoru a k překrytí protihlukových valů, přičemž přebytek ornice bude využit k vylepšení bonit pozemků nebo k rekultivacím jiných lokalit v okolí v souladu s podmínkami orgánu ochrany ZPF na základě souhlasu k odnětí pozemků ze ZPF, podmínka (č. 36), že pro rekultivaci těžební oblasti XP bude použita ornice z ploch s I. třídou ochrany ZPF z oblastí XP a XQ, a podmínka (č. 49), že deponie ornice budou kontrolovány a v případě zjištění nežádoucí přítomnosti invazivních druhů budou přijata opatření k jejich omezení či likvidaci. Pro fázi ukončení těžby byla stanovena podmínka (č. 54), že sanační a rekultivační práce proběhnou v souladu s plánem sanace a rekultivace schváleným příslušným orgánem ochrany přírody a orgánem ochrany ZPF, pro nějž nicméně již samotné stanovisko EIA vymezilo podrobné zásady provádění. Uvedené podmínky (s výjimkou podmínky č. 30, jež plyne z právních předpisů) byly následně převzaty i do ověřovacího stanoviska EIA.

20. Za účelem dobývání ložiska žalobkyně požádala MŽP o vydání souhlasu s trvalým odnětím zemědělské půdy ze ZPF ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XG, a to 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 s dočasným odnětím zemědělské půdy ze ZPF ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI 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 odkazem na vyjádření ČGS ze dne 8. 7. 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 odtězovaných ložiscích. Podle ČGS je třeba předmětné ložisko šterkopísku otevřít s ohledem na potřebu surovinového 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 ČR.
21. Podle závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 10. 2020 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 zákona o ochraně ZPF. Podle MŽP se v daném případě neuplatní § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF, který by vylučoval aplikaci § 4 odst. 3 téhož zákona. MŽP 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 MŽP 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. MŽP 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.“* MŽP 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 a frakce se nacházejí např. v lokalitách Vraňany, Hostín 2, Stará Boleslav, Lahovice, Stará Lysá nebo Zálezlice. Podle MŽP navíc žalobkyně neprokázala, že by v ČR 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 MPO *Těžba nerostných surovin v České republice v letech 2014–2018 a nástin budoucích těžeb HU a ČU* ze srpna 2019 MŽP uvedlo, že těžba šterkopísku nijak rapidně nestoupá. Na již využívaných výhradních ložiscích ve Středočeském 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 MŽP akceptovat, aby byla zahájena těžba zasahující do kvalitní zemědělské půdy ze ZPF. MŽP 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 zemědělské půdy ze ZPF v zájmu prosté těžby stavebních materiálů by navíc mohlo v budoucnu vzniknout reálné riziko, že by se ČR stala závislou na importu zemědělských produktů. Závěrem ministerstvo s odkazem na Surovinový informační systém (veřejně dostupný na X) podotklo, že vzhledem k rozsahu daného ložiska a roztěženosti mělnické, mladoboleslavské a kralupské oblasti by bylo zahájení těžby v lokalitě Dušníky nad Vltavou v rozporu se stanoviskem SEA (vydaným MŽP dne 22. 3. 2017 pod č. j. 12580/ENV/17), k návrhu koncepce MPO *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 těžeben na malé ploše, preferovat ta ložiska, která se nacházejí nejbližší plánovaným investičním záměrům.“

22. Dne 30. 11. 2020 stavební úřad **prvostupňovým rozhodnutím** žádost žalobkyně zamítl. V odůvodnění plně odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 10. 2020, jehož obsahem je vázán.
23. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které směřovalo proti obsahu závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 10. 2020. 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 MPO ze dne 21. 12. 2020, 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; dále zde MPO uvádělo obecně i argumenty podrobněji rozpracované v následném vyjádření ČGS;

- vyjádření ČGS ze dne 20. 1. 2021, podle kterého se těžba štěrkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou jeví jako plně opodstatněná, logická a akceptovatelná, přičemž celkově převažuje její pozitivní hodnocení; v tomto stanovisku jsou podrobně vyvráceny argumenty MŽP jako nepravdivé či nepodložené. Zejména bylo poukazováno na to, že zatímco je na trhu dostatek drobných frakcí (písku), dodávka hrubé frakce (šterky) je nedostatečná a rostou její ceny. MŽP podle ČGS neadekvátně generalizuje, vychází z neaktuálních dat a argumentuje výčtem lokalit, které jsou pouze statisticky evidovanými ložisky, jež ovšem reálně nejsou těžena a příprava pro získání povolení k jejich těžbě čelí ještě větším překážkám než sporný záměr z důvodu kolizí s veřejnou infrastrukturou či ochranou přírody, nutnosti dopravní obsluhy přes zastavěná území apod. Sporný záměr je naopak dobře přístupný mimo zástavbu s možností nájezdu na dálnici D8. ČGS dále podalo výčet reálně těžených ložisek ve Středočeském kraji a upozornilo na to, že z 39 využívaných ložisek má 64 % velmi nízkou životnost disponibilních zásob (25 ložisek bude vyčerpáno do 7 let, což je obvyklá délka povolovacích řízení), přičemž při zachování aktuálního vysokého objemu těžby by bez otevření nových ložisek došlo k vytěžení otevřených ložisek v horizontu již cca 5 let. Upozornilo též na to, že stavební a demoliční odpad s ohledem na platné normové požadavky a nevhodné fyzikální vlastnosti odpadu (nasákavost, nízká pevnost, otlukovost, náchylnost k alkalicko-křemičité reakci aj.) vyžaduje neustálé testování, což jej neúměrně prodražuje, a i při použití kvalitního recyklovaného kameniva dochází ke zhoršení vlastností betonu okolo 15-20 %, což tuto substituční surovinu dovoluje užít jen pro nízkopevnostní betony, ale je prakticky nevyužitelná např. pro výstavbu silnic a dálnic.

24. Žalovaný následně podle § 149 odst. 5 správního řádu požádal ministra jakožto nadřízený orgán ochrany ZPF o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska MŽP.
25. Závazným stanoviskem ze dne 13. 9. 2021 (dále jen „potvrzující stanovisko ministra ze dne 13. 9. 2021“) se ministr ztotožnil se závěrem MŽP, 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 p. č. XC je sice částečně (v rozsahu 3 700 m² zařazených do IV. třídy ochrany) součástí zastavitelné plochy označené jako XO, 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 MŽP nerozporelo, že dotčené pozemky byly územním plánem zařazeny mezi plochy těžby nerostů, nicméně případný soulad navrhovaného záměru s územním plánem není pro posouzení žádosti o odnětí půdy ze ZPF podstatný. MŽP po žalobkyni pouze požadovalo, aby v procesu odnímání půdy ze ZPF zdůvodnila, že těžba štěrkopísku bude prováděna ve veřejném zájmu, který výrazně převažuje nad zájmem ochrany ZPF. MŽP 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 štěrkopísku u plochy „plocha těžby nerostů - T“ je záměrem, který výrazně*

převažuje nad veřejný zájem 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 zájem spojený se záměrem žalobkyně výrazně převažuje veřejný zájem na ochraně ZPF, došlo až v rámci následného procesu odnímání půdy ze ZPF. Ministr dále shledal, že odnětí zemědělské půdy na ploše XO 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 Surovinové politiky ČR ani regionální Surovinové politiky pro Středočeský kraj (poslední z roku 2003) 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 MŽP 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 Dušníky nad Vltavou) mohlo být náhradou za jiné konkrétní ložisko (ložisko Zlosyň), jelikož zásoby nerostných surovin je třeba hodnotit komplexně s větším územním přesahem. K tomu ministr podotknul, že objem těžby na ložisku Zlosyň (Zlosyň 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 o 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 MŽP, 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.

26. Rozhodnutím ze dne 18. 11. 2021 žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Ohledně odvolacích námitek odkázal na závěry obsažené v potvrzujícím stanovisku ministra ze dne 13. 9. 2021. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu.
27. Dne 7. 3. 2022 zdejší soud rozsudkem č. j. 51 A 96/2021-66 (dále jen „první rozsudek“) 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 Vojkovice. 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. MŽP bylo v procesu schvalování územního plánu sice krajským úřadem osloveno, nicméně se k věci nevyjádřilo. Následně však MŽP 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 sice v posuzované věci nebylo zcela splněno – v závazném stanovisku MŽP totiž nebyl odklon od stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 nijak vysvětlen. Potvrzující stanovisko ministra k odvolací námitce žalobkyně toliko konstatovalo, že MŽP nepostupovalo v rozporu s předchozími stanovisky a vyjádřeními. Ovšem kladné stanovisko ze dne 6. 6. 2017 bylo vydáno krajským úřadem, tedy jiným orgánem, než který následně rozhodoval o odnětí půdy ze ZPF (MŽP). Právě tato odlišnost ve věcné příslušnosti dotčených orgánů vedla soud k závěru, že kladné stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 nemohlo založit žalobkyni legitimní očekávání. V opačném případě by totiž krajský úřad svým právním názorem fakticky zavazoval MŽP coby nadřízený orgán, což by bylo zcela v rozporu s principy hierarchie veřejné správy. Soud dále upozornil, že MŽP v procesu tvorby územního plánu obce Vojkovice 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 MŽP nemohla dovolávat legitimního očekávání, 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 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)“. 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 žalobu důvodnou. Odklon od předchozího závazného stanoviska je totiž obecně možný, pokud je dostatečně zdůvodněný. Třebaže ministr ani MŽP 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 na ochraně ZPF.

28. 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 MŽP (a následně ministr). V obou případech se jednalo o orgány ochrany ZPF vykonávající stejnou činnost a bránící stejné zájmy. Dále NSS upozornil, že MŽP 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 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 MŽP 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 [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 Dušníky nad Vltavou (bod 36 [prvního] rozsudku).*“

29. V návaznosti na zrušující rozsudek NSS vydal zdejší soud dne 13. 9. 2022 rozsudek č. j. 51 A 96/2021-112 (dále jen „**zrušující rozsudek KS**“), kterým rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2021 zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud uvedl, že ve věci figurují protichůdná stanoviska orgánů ZPF: kladné od krajského úřadu z fáze přijímání územního plánu, a negativní od MŽP (potvrzené ministrem) z územního řízení, která spolu věcně souvisejí. Zvýšené ochrany nejkvalitnějších zemědělských půd ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF je třeba dbát již ve fázi územně plánovací činnosti, nikoliv až ve fázi rozhodování o odnětí půdy ze ZPF. Otázka souvisí s principem kontinuity závazných stanovisek zakotveným v § 4 odst. 4 stavebního zákona. NSS v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, vysvětlil, že závazné stanovisko lze změnit pouze v případě změny poměrů. Za změnu poměrů lze považovat „*pouze objektivní skutečnost*“, nikoliv změnu „*skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45). Není rozhodné, že každé závazné stanovisko vydával jiný věcně příslušný orgán. Odchylné závazné stanovisko mělo proto MŽP potažmo ministr velmi přesvědčivě odůvodnit.
30. Z pohledu soudu neobstálo tvrzení ministra, že krajský úřad při pořizování územního plánu pouze „obecně“ souhlasil s využitím daného území pro těžbu nerostů. Krajský úřad totiž byl již ve fázi územního plánování povinen dbát zvýšené ochrany nejkvalitnějších zemědělských půd ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Pokud tak neučinil, případně poměrování (veřejných) zájmů ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 neodůvodnil, nelze jeho pochybení přičítat k tíži žalobkyně. MŽP ve fázi územního plánování dostalo příležitost, aby se k plánovanému záboru ZPF vyjádřilo (byť jako „konzultant“). MŽP mohlo výhrady proti souhlasnému postoji krajského úřadu uplatnit již při společném jednání či veřejném projednání návrhu územního plánu, to však 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, a konečně zrušující rozsudek NSS). Bylo povinností orgánů ochrany ZPF věnovat záměru na těžbě šterkopísku pozornost od počátku koncepční fáze povolovacího procesu, nikoliv až v realizační fázi. V procesu pořizování územního plánu nebylo zdůvodněno, zda zájem na těžbě šterkopísku převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. To ale nic nemění na skutečnosti, že těžiště poměrování konkurujících (veřejných) zájmů podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF náleželo až do fáze odnímání půdy ze ZPF. Ministr neuvedl žádnou objektivní

skutečnost nezávislou na vůli správních orgánů, která by ospravedlnila zásah do legitimního očekávání žalobkyně.

31. Soud uzavřel, že v dalším řízení si žalovaný vyžádá stanovisko nové a úkolem ministra bude vypořádat odvolací námitku žalobkyně, že MŽP v rozporu s § 4 odst. 4 stavebního zákona zasáhlo do legitimního očekávání žalobkyně. Ministr bude muset zodpovědět otázku, zda jsou dány okolnosti odůvodňující odchýlení se od původního kladného stanoviska krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017. Pakliže takové okolnosti shledá, bude muset zhodnotit, zda převažují nad legitimním očekáváním žalobkyně o využití pozemků způsobem předvídaným v územním plánu. Učiní-li tak, má prostor závazné stanovisko MŽP opětovně potvrdit, v opačném případě mu nezbyde než je změnit (§ 149 odst. 7 správního řádu). Výsledek bude mít vliv na další rozhodování žalovaného, který bude novým stanoviskem ministra v novém odvolacím řízení vázán (§ 149 odst. 1 věta druhá správního řádu). Vzhledem k nepřezkoumatelnosti potvrzujícího stanoviska se soud nezabýval námitkami týkajícími se aplikace § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF ani otázkou, zda (veřejný) zájem na provedení těžby šterkopísku výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF.
32. Dne 22. 9. 2022 žalobkyně podala žalovanému vyjádření, v němž upozornila na závěry zrušujících rozsudků KS i NSS, které považovala za klíčové, s upozorněním, že oba obsahují závazný právní názor i pro dotčený orgán, a vysvětlením, proč je nynější stav totožný se stavem v době pořizování územně plánovací dokumentace (již tehdy byla známa rozloha půd I. a II. třídy ochrany dotčených těžbou, která byla specifikována v tabulkách odůvodnění územního plánu).
33. Dne 10. 11. 2022 žalovaný opakovaně požádal ministra o vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. V příloze doložil vyjádření žalobkyně a zrušující rozsudky NSS a KS.
34. Dne 25. 5. 2023 ministr vydal rozhodnutí, kterým podle § 149 odst. 8 správního řádu zrušil závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 10. 2020 a jej potvrzující závazné stanovisko ministra ze dne 13. 9. 2021 a to v návaznosti na zrušující rozsudek KS.
35. MŽP v **nesouhlasném závazném stanovisku ze dne 21. 7. 2023** (dále jen „závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 7. 2023“) uvedlo, že skutečnosti uváděné MŽP nemohly být uplatněny dříve, neboť stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 není, co se týče plochy těžby, odůvodněno z pohledu veřejného zájmu na ochraně ZPF podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Ve smyslu metodického pokynu MŽP ze dne 1. 10. 1996 byl krajský úřad povinen odnětí větší plochy půdy, než ke které má působnost při udělování souhlasu podle § 9 zákona o ochraně ZPF, projednat s MŽP, které se bohužel nevyjádřilo. Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF byl krajský úřad příslušný vydat závazné stanovisko i přesto, že neobdržel vyjádření MŽP. Stanovisko krajského úřadu ze dne 11. 10. 2016 však k ploše těžby T chybně uvádí, že krajský úřad není příslušný k vydání závazného stanoviska. Stanovisko ze dne 11. 10. 2016 tak nesplňuje obsahové požadavky podle § 154, § 174 a § 68 odst. 3 správního řádu, tedy jasné odůvodnění souhlasu, nebo nesouhlasu. Pořizovatel stanovisko obdržel ve lhůtě, takže nedošlo k fikci podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zábor ZPF tak nebyl hodnocen pohledem zásad § 4 zákona o ochraně ZPF.
36. Dle MŽP se jedná současně i o pochybení pořizovatele územního plánu, který podle § 18 a § 19 odst. 1 písm. n) stavebního zákona odpovídal za koordinaci uplatňování obecně chráněných zájmů. Pořizovatel měl proto vyzvat dotčený orgán k vydání řádného stanoviska a nevycházet z neodůvodněného stanoviska s poznámkou, že záměr na ploše T připouští stanovisko EIA. Dle MŽP je toto stanovisko podkladem pro navazující řízení,

a nikoliv pro pořízení územního plánu. Stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 k veřejnému projednání pak ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona není pro plochu T relevantní, neboť tato plocha se od společného jednání nezměnila. Navíc se vyjadřuje jen k plochám XL, XM a XN, nikoliv k plochám T. Ostatně ani pořizovatel nebral stanovisko ze dne 6. 6. 2017 za relevantní pro plochy těžby. MŽP dále poukázalo i na to, že Národní památkový ústav ve svém vyjádření též doporučil ustoupit od využití nejhodnotnějšího ZPF pro těžbu z důvodu nevratného poškození a ztráty kulturní krajiny. K tomu přitom dle MŽP pořizovatel neadekvátně uvedl, že od zastavění ploch I. a II. třídy ochrany ZPF bude upuštěno.

37. MŽP proto uzavřelo, že ve věci dosud nebylo dotčeným orgánem vydáno kladné stanovisko k využití plochy těžby T. MŽP proto nyní vydává nesouhlas jako nadřízený orgán krajského úřadu. V důsledku pochybení nelze na úkor zákona o ochraně ZPF vydat souhlas s odnětím plochy o výměře téměř 16 ha na půdách nejvyšší bonity jako precedent pro další etapy těžby na ploše T o celkové výměře cca 228 ha. Legitimní očekávání plynoucí z územního plánu nelze posuzovat formalisticky jen s ohledem na jeho presumovanou správnost, ale i s ohledem na (vadný) postup krajského úřadu a pořizovatele územního plánu. Plocha T řádově překračuje časový rámec návrhového období územního plánu, které je 10 až 15 let. Nevyhodnocení této plochy tak způsobuje, že by byl zájem těžby neodůvodněně nadřazen nad ostatní, v čase se měnící veřejné zájmy. Došlo by k značně rozsáhlému a zjevně neproporcionálnímu zásahu do ochrany ZPF, a to v rozporu se zásadou minimalizace záborů nejkvalitnějších půd, která patří mezi priority územního plánování. Jsou tak dány důvody pro to, aby dotčený orgán nesouhlasil s odnětím 15,69 ha půdy nejvyšší bonity, zejména když podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF na souhlas s odnětím ze ZPF nevzniká právní nárok. Ten podle MŽP nezakládá ani souhlasné stanovisko s územně plánovací dokumentací podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.
38. MŽP zopakovalo, že při pořízení územního plánu nebyl vyhodnocen soulad plochy T se zásadami ochrany ZPF, a to podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, podle něž lze zemědělskou půdu I. a II. třídy odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF. Plocha T není plochou zastavitelnou a není ani plochou těžby ve stanoveném dobývacím prostoru, proto se § 4 odst. 5 zákona o ochraně ZPF neuplatní. Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF přitom musí být primárně odnímána méně kvalitní půda. U plochy T je v územním plánu nesprávně uvedeno jako hlavní využití území „*těžba nerostů – hornická činnost*“. Štěrkopísek je totiž ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 horního zákona nevyhrazeným nerostem, a jako takový tedy není součástí nerostného bohatství ČR, je ve vlastnictví majitele pozemku a nevztahuje se na něj horní zákon. Jeho dobývání není hornickou činností, nýbrž „*těžbou prováděnou hornickým způsobem*“. Vyhledávání a průzkum nevýhradních ložisek upravuje zákon o geologických pracích.
39. Podle MŽP jsou dotčené pozemky malou částí rozsáhlého nevýhradního ložiska štěrkopísku č. D 5278200 Dušníky nad Vltavou o celkové ploše 352,7 ha, v územním plánu pak plocha těžby T dosahuje 228,07 ha, z čehož se 130 ha nachází na půdách I. třídy ochrany. Výběr plochy k etapové těžbě závisí na dostupnosti prodeje či pronájmu pozemků, eliminaci střetu zájmů, proměnlivosti kvality suroviny aj. V souladu s § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF musí orgán ochrany ZPF při posouzení odnětí vycházet z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr, tedy z celé plochy nevýhradního ložiska s předpokládanou těžbou v řádu vyšších desítek let v závislosti na odbytu suroviny. Sporný záměr činí jen cca

7 % z celé plochy T vymezené územním plánem. Posuzovaný záměr je tedy velmi rozsáhlý a negativní vliv na životní prostředí daný odnětím půdy v mimořádně úrodné oblasti Povltaví je úměrný jeho velikosti.

40. MŽP uvedlo k vyjádřením ČGS a MPO, že ČGS je organizací zřízenou MŽP a pověřenou mj. evidencí zásob surovin, ale nikoliv kompetencí k doporučení těžby. Posouzení věci je svěřeno MŽP. Vyjádření ČGS tedy není relevantním podkladem svědčícím o převaze veřejného zájmu na těžbě ani zavazujícím v posouzení nezbytnosti využití ložiska Dušníky nad Vltavou. Vyjádření MPO na žádost žalobkyně pak není obvyklé. MPO se vyjadřuje z pohledu Surovinové politiky ČR podle § 14d horního zákona jen v některých řízeních týkajících se výhradních ložisek. Za relevantní nepovažuje ani to, že se jedná o náhradu za ložisko Zlosyň těžené též žalobkyní nebo že je ložisko velmi dobře dopravně dostupné anebo že sporný záměr je z hlediska ochrany životního prostředí pozitivní. Upozornění MPO, že u některých ložisek je povolení činnosti z mnoha důvodů složité, také není důvodem upozadění ochrany ZPF. Žádost žalobkyně je kromě končící životnosti nedalekého ložiska Zlosyň zdůvodněna i zvýšenou poptávkou po štěrkopísku. Dle MŽP se naopak zvyšuje strategický význam ZPF z dlouhodobých perspektiv klimatických, ekologických, ekonomických, politických a geografických.
41. MŽP dále uvedlo, že podle Přehledu zásob a těžby na ložiskách nevyhrazeného nerostu štěrkopísku, který každoročně zpracovává ČGS, bylo v roce 2019 na 23 nevýhradních ložiskách vytěženo 1 874 070 m³ štěrkopísku a zůstatek suroviny je k 1. 1. 2020 v množství 14 757 150 m³. Za rok 2022 bylo na 24 ložiscích odtěženo 1 630 310 m³ štěrkopísku, ale zůstatek k 1. 1. 2023 je evidován v množství 18 121 980 m³. Navýšení je způsobeno prozkoumáním nových ložisek. Pokud jde o výhradní ložiska, podle Přehledu zásob a těžby nerostů v dobývacích prostorech jen v částech dobývacích prostorů s povolenou hornickou činností podle plánu otvírky a přípravy je evidován k 1. 1. 2020 zůstatek suroviny v součtu 12 947 410 m³ při celkové roční těžbě cca 825 000 m³ na 13 těžených výhradních lokalitách. V roce 2022 se jedná o zůstatek suroviny v množství 14 104 830 m³ k 1. 1. 2023 a o celkovou roční kapacitu těžby 896 880 m³ za rok 2022 na 11 těžených výhradních ložiskách. Podle MŽP proto nepřevažuje zájem na těžbě nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou nad veřejným zájmem ochrany ZPF.
42. MŽP k ČGS diskutované otázce výhodnosti použití ostrohranného drceného kameniva oproti hrubozrnnému štěrkopísku do betonů uvedlo, že jde o velmi odbornou polemiku, která nemůže být základem úsudku správního orgánu. Stanovisko MŽP ze dne 21. 10. 2020 se opíralo o informaci Ústavu geochemie, mineralogie a nerostných zdrojů Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy. Argumenty o problematičnosti dovozu štěrku neobstojí v porovnání se zájmem na ochraně půd nejvyšší bonity, ty totiž dovézt nelze. Sporný záměr je v rozporu s § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF, neboť plocha navazuje na okolní plochy orné půdy. ZPF nelze vnímat jen v ekonomických souvislostech, zajišťuje totiž i nenahraditelné ekologické funkce. Je omezeným a neobnovitelným přírodním zdrojem a jednou ze složek životního prostředí ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem ke geologickým úložným poměrům i plánu sanace sporného záměru by se navíc jednalo o těžbu pod hladinou podzemní vody, a došlo by tak k negativnímu ovlivnění hydrologických, odtokových i hydrogeologických poměrů, což by v rozporu s § 4 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF negativně zasáhlo do obhospodařování okolních zemědělských ploch. Sporný záměr se přitom nachází v mimořádně klimaticky a reliéfně příznivé nížinné oblasti nivních půd v území mezi řekami

Vltavou a Labem. Písčité půdy jsou vhodné k produkci zeleniny a při obhospodařování zachovávají původní ráz krajiny. Podle geografického informačního systému je v území zemědělská prvovýroba na vysoké úrovni a erozní ohroženost půd je nízká. V oblasti vysoké intenzity zornění a kvalitní zemědělské produkce nelze obhájit odnímání půdy.

43. MŽP uzavřelo, že ochrana půd je veřejným zájmem, který umocňuje klimatické i celospolečenské změny. Klíčovým úkolem Ministerstva zemědělství do roku 2023 je udržení strategické výměry kvalitních zemědělských půd. Problematikou se podrobně zabývá 1. aktualizace Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR schválená pro období 2021-2030 vládou v září 2021 i Státní politika životního prostředí ČR 2030 s výhledem do 2050 schválená vládou dne 11. 1. 2021. MŽP by jednalo v rozporu s § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, pokud by vydalo souhlas s odnětím plochy 15 964 m². Do budoucna by se jednalo o negativní precedent pro širší oblast Povltaví.
44. Výzvou ze dne 31. 8. 2023 žalovaný umožnil žalobkyni se ke stanovisku MŽP ze dne 21. 7. 2023 vyjádřit ve lhůtě do 5 dnů, čehož nevyužila.
45. Následně **napadeným rozhodnutím** ze dne 30. 10. 2023 žalovaný odvolání znovu zamítl a v jeho odůvodnění zrekapituloval obsah stanoviska MŽP ze dne 21. 7. 2023 a uvedl, že se v něm MŽP podrobně zabývá každým bodem odvolání. Jelikož je i nové závazné stanovisko MŽP negativní, žádosti žalobkyně nelze vyhovět. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 8. 11. 2023.

Skutečnosti známé soudu z úřední činnosti

46. Soud dále vycházel z důkazů provedených při předchozím projednání věci, které jsou součástí soudního spisu sp. zn. 51 A 96/2021 a jsou známy oběma stranám (žalobkyně ostatně jejich klíčové pasáže vkládala do svých podání obsažených ve správním spise):
- z textové a grafické části územního plánu obce Vojkovice, jímž byly pozemky dotčené I. etapou těžby zařazeny 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 výroku);
 - plochy těžby nerostů T – zastavitelné pro účely výstavby technologických zařízení souvisejících s těžbou nerostů (kapitola 6.2.2.5 textové části výroku); těm odpovídá změnová plocha XO pro možnou výstavbu objektů a zařízení, které jsou součástí areálů těžby šterkopísků (kapitola 3.2 textové části);
 - plochu změn v krajině K3 na plochu přírodní určenou pro založení lokálního biokoridoru *Homolka* v rámci sítě územního systému ekologické stability (kapitola 5.1.7.1.2 odst. 46 textové části výroku).
 - ze stanovisek krajského úřadu ze dne 11. 10. 2016 a ze dne 6. 6. 2017, jejichž obsah odpovídá tomu, jak jsou rekapitulována v textové části odůvodnění územního plánu; 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).

Posouzení žaloby

47. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, neboť s tímto postupem účastníci řízení nevyjádřili ve lhůtě stanovené soudem nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že podaná žaloba je důvodná.
48. Soud předesílá, že žalobní body směřují proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 7. 2023 jakožto orgánu ochrany ZPF vydaného podle § 149 správního řádu, které nepodléhá soudnímu přezkumu samostatně, nýbrž v rámci přezkumu konečného napadeného rozhodnutí vydaného žalovaným (srov. § 75 odst. 2 větu druhou s. ř. s. a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Soud proto v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal právě závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 7. 2023.
49. Shodně jako v případě zrušujícího rozsudku KS zůstává jádrem sporu otázka, zda mělo MŽP podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF udělit souhlasné závazné stanovisko s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro účely provedení sporného záměru žalobkyně, kterým je I. etapa těžby šterkopísku na nevýhradním ložisku Dušníky nad Vltavou, nebo zda MŽP mohlo vydat nesouhlasné závazné stanovisko (což také učinilo).
50. Podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF orgán ochrany ZPF posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze ZPF, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména a) vymezí, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká, b) stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany ZPF a pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině, c) schválí plán rekultivace podle odstavce 6 písm. d), popřípadě stanoví zvláštní režim jeho provádění z hlediska časového plnění a ukončení prací, jsou-li pro to zvláštní důvody při lomové (povrchové) těžbě uhlí a kaolinu nebo při geologicko-průzkumných pracích, zejména u velmi hlubokých vrtů, d) vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvozy za odnětí půdy ze ZPF a e) vymezí etapy u záměrů prováděných po etapách.
51. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko 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 nepřihlíží.
52. Soud se proto nejprve zabýval otázkou vznesenou MŽP v závazném stanovisku ze dne 21. 7. 2023, zda MŽP mohlo v řízení o žádosti o rozhodnutí o změně využití území nahradit nesouhlasným závazným stanoviskem pasivitu orgánu ochrany ZPF v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tj. územního plánu obce Vojkovice, na jehož ploše T má být sporný záměr umístěn.
53. Z hlediska ochrany ZPF se k pořizování nového územního plánu obce Vojkovice vyjádřil krajský úřad ve stanovisku ze dne 11. 10. 2016 k návrhu územního plánu určenému pro

společné jednání dotčených orgánů, krajského úřadu a sousedních obcí. V části 1 odbor životního prostředí a zemědělství krajského úřadu ve vztahu k ochraně ZPF vyjádřil souhlas s nezemědělským využitím ploch řady zastavitelných ploch včetně plochy XO, nicméně k ploše T, na níž má probíhat těžba, krajský úřad uvedl, že „*navržený zábor je větší než 10 ha, tedy není orgán ochrany ZPF příslušný k vyjádření pro danou plochu. Vyhodnocení dané plochy bude postoupeno nadřízenému orgánu*“ (myšleno MŽP). Krajský úřad dále v pozdějším stanovisku ze dne 6. 6. 2017 určeném pro veřejné projednání návrhu územního plánu uvedl, že „*na základě § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF souhlasí s nezemědělským využitím následujících ploch uvedených v dokumentaci veřejného projednání územního plánu Vojkovice z roku 2017 v tabulce na str. 107 až 113: XL [...] XM [...] XN [...]*“. Souhlasné stanovisko ze dne 6. 6. 2017 není odůvodněné. V předcházejícím soudním řízení pak bylo zjištěno, že se MŽP v těchto fázích pořizování územně plánovací dokumentace nevyjádřilo, ačkoliv k tomu bylo opakovaně vyzváno (srov. odst. 21 zrušujícího rozsudku NSS).

54. Pro hodnocení uvedených stanovisek je neoddiskutovatelnou skutečností fakt, že NSS i zdejší soud shodně dospěly k závěru, že stanovisko krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017 představuje souhlas s odnětím dotčených pozemků ze ZPF pro účely realizace sporného záměru a zakládá legitimní očekávání na straně žalobkyně, což má vyplývat právě z odkazu na tabulky na str. 107 až 113 v dokumentaci veřejného projednání územního plánu Vojkovice z roku 2017. Tuto tabulku lze ve finálním znění nalézt na str. 118 až 120 odůvodnění územního plánu. Zde soudu nezbyvá než citovat z odst. 40 a 41 zrušujícího rozsudku KS, jehož skutkové i právní závěry byly pro žalovaného i MŽP (potažmo ministra) jakožto dotčený orgán (viz dále odst. 56) v intencích § 78 odst. 5 s. ř. s. závaznými a od nichž nebyli oprávněni se bez relevantní změny právní úpravy či doplnění dokazování o nové skutečnosti odchýlit: „*[N]eobstojí 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 nejekvalitnějších zemědělských půd ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Pokud tak neučinil, případně svou úvahu o poměřování konkurujících (veřejných) zájmů ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 náležitě neodůvodnil, nelze takové pochybení přičítat k tíži žalobkyně. (...) Nelze přisvědčit ani argumentaci ministra, že nedošlo k zásahu do legitimního očekávání žalobkyně (...) 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.*“ Tyto závěry přitom navazují na závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku NSS, který i vzhledem k procesní (ne)aktivitě žalovaného v odst. 15 konstatoval: „*Mezi účastníky není sporné, že v procesu schvalování územního plánu obce Vojkovice vydal Krajský úřad Středočeského kraje (jako příslušný orgán ochrany ZPF) podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF (dle kterého orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu) kladné stanovisko k tomu, aby byly dotčené pozemky využity k nezemědělským účelům – stanovisko ze dne 6. 6. 2017, č. j. 056216/2017/KUSK.*“ a na to v odst. 22 navázal konstatováním: „*Krajský soud tedy pochybil, pokud v rozsudku uvedl, že stanovisko KÚ ze dne 6. 6. 2017 nezaložilo stěžovatelce legitimní očekávání. Toto stanovisko legitimní očekávání ve smyslu výše uvedené judikatury založilo, a bylo tedy na krajském soudu, aby vyhodnotil,*

zda se MŽP a ministr (vedení záměrem se od daného stanoviska odchýlit) s tímto stanoviskem adekvátně vypořádali.“

55. V této souvislosti je nutné připomenout závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS (srov. zejm. odst. 39 a 43), že v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již *„není prostor pro polemiku“*. Je-li správní orgán při vydávání nového rozhodnutí kasačně vázán právním názorem správních soudů vyslovených při zrušení původního rozhodnutí, musí se kasační závaznost uplatnit i ve vztahu ke správním soudům při přezkumu nového rozhodnutí. Kdyby totiž právní úprava na jednu stranu vyžadovala, aby se správní orgán řídil v novém rozhodnutí právním názorem správních soudů, avšak současně soudům umožňovala jejich právní názor při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu libovolně měnit, byla by tím narušena právní jistota účastníků řízení i efektivita správního soudnictví. Možný by totiž byl potenciálně nekonečný „ping-pong“ mezi správním orgánem a správními soudy, založený na neustáleném přehodnocování již jednou posouzených otázek. Takový stav by však byl krajně nežádoucí. K tomu je třeba též doplnit, že podle rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28, se závaznost právního názoru neomezuje jen na otázky právní, ale i na skutkové posouzení (srov. odst. 22 a 26).
56. Soud dále dodává, že závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujících rozsudcích NSS a KS je třeba vztáhnout i na MŽP, potažmo na ministra jakožto dotčený orgán. Je tomu tak proto, že § 78 odst. 5 s. ř. s. hovoří o tom, že právní názor váže „správní orgán“, aniž by specifikoval, že musí jít právě o žalovaného. MŽP je přitom také správním orgánem a v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává a vyhodnocuje i zákonnost jím vydaného podkladového aktu. Je proto logické, aby vyslovené závěry byly závazné též pro něj, jinak by soudní ochrana poskytovaná správními soudy byla bezzubá a nebyla by schopna dostát požadavkům na účinnou soudní ochranu proti aktům orgánů veřejné moci garantovaným čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Doplnit lze též i odkaz na § 54 odst. 6 s. ř. s., podle nějž je výrok pravomocného rozsudku závazný mj. i pro orgány veřejné moci (mezi něž také spadají dotčené orgány). Funkčním řešením by v takové situaci naopak nebyl postup podle § 136 odst. 6 správního řádu, tj. předání věci žalovaným po obdržení nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstvu pro místní rozvoj, aby se pokusilo v dohodovacím řízení na základě přiměřené aplikace § 133 správního řádu nesouhlas MŽP odvrátit a v případě neúspěchu postoupení věci k rozhodnutí vládě, jelikož ani s nesouhlasným rozhodnutím vlády by již nebyl žalovaný oprávněn překonat závazný právní názor soudu. Nadto nelze přehlížet, že zdlouhavé a potenciálně neefektivní řešení v podobě aplikace § 136 správního řádu by dopadalo jen a pouze na problematiku závazných stanovisek, ačkoliv nezákonným podkladovým aktem může být i rozhodnutí (např. rozhodnutí o výjimkách z obecných požadavků na výstavbu), ve vztahu k jehož původci by žalovaný možnost vedení dohodovacího řízení neměl. Pouhá odpovědnost dotčených orgánů za nesprávný úřední postup, resp. odpovědnost orgánu za nezákonné podkladové rozhodnutí pak sice může být dostatečným řešením z pohledu čl. 36 odst. 3 Listiny, ovšem samostatný a nezávislý požadavek čl. 36 odst. 2 Listiny na poskytnutí účinné soudní ochrany tím není nijak naplněn. Prosté vyslovení nezákonnosti podkladového aktu soudem, aniž by mohl aktivní adresát takového aktu v konečném důsledku prosadit jeho náhradu podkladovým aktem souladným se zákonem, účinnou soudní ochranu nepředstavuje.

57. Krajský soud před vydáním zrušujícího rozsudku stanoviskem ze dne 6. 6. 2017 provedl důkaz a i NSS jej měl v předcházejícím řízení k dispozici na č. l. 59 soudního spisu a dovedl z něj, že žalobkyni založilo legitimní očekávání, že její žádosti o souhlas s odnětím pozemků ze ZPF bude vyhověno, ledaže budou zjištěny a doloženy nové, dříve objektivně neuplatnitelné skutečnosti, jež podstatně mění okolnosti, z nichž stanovisko ze dne 6. 6. 2017 vycházelo, popř. se podstatně změní náhled z důvodu větší podrobnosti posuzování v procesu vydání územního rozhodnutí. Tyto závěry nebyl žalovaný (a ani dotčené orgány vyjadřující se pro účely jím vedeného řízení) oprávněn přehodnocovat, a stejně tak je není oprávněn přehodnotit ve smyslu zmíněné judikatury NSS ani soud v nynějším řízení, ani kdyby snad nesdílel náhled dříve rozhodujícího senátu. Z uvedeného vyplývá, že soud není z důvodů své vázanosti předchozí judikaturou v téže věci vůbec oprávněn dát MŽP za pravdu, a naopak musí konstatovat, že MŽP již nemělo žádný prostor pro polemiku o tom, zda stanovisko ze dne 6. 6. 2017 je či není souhlasné, natožpak zda bylo řádně odůvodněno, popř. zda pořizovatel územního plánu nepochybil, když se s ním a se stanoviskem ze dne 11. 10. 2016 spokojil a netrval na (byť i opožděném) doplnění těchto stanovisek k plochám T. Závěr MŽP a z něj vycházející napadené rozhodnutí žalovaného představují zjevné překročení závazného právního názoru soudu, jež podle ustálené judikatury musí mít za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018-41, bod 31, či ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020-48, bod 35). Jinak by tomu mohlo být pouze tehdy, jestliže by vedle tohoto nepřipustného postupu závazné stanovisko ze dne 21. 7. 2023 poskytovalo ještě další důvod, který by z hlediska § 4 odst. 4 stavebního zákona obstál sám o sobě nezávisle.
58. I kdyby však bylo možné zkoumat stanovisko ze dne 6. 6. 2017 a postup pořizovatele, argumentace MŽP by nebyla přílehavá. Je třeba připomenout, že Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 43 A 15/2019-38, č. 4079/2020 Sb. NSS, dovedl, že „[p]okud orgán ochrany zemědělského půdního fondu udělil souhlasné stanovisko s nezemědělským využitím pozemků podle návrhu územního plánu [§ 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu], je třeba důvody uvedené v návrhu územního plánu (či v jeho odůvodnění) považovat za důvody stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Takové stanovisko, byť samo žádné další důvody neuvádí, není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“
59. V projednávaném případě popisuje odůvodnění územního plánu na str. 91 těžební plochy T a dále na str. 115 a násl. podrobně vyčísľuje a zdůvodňuje plánované zábory ZPF včetně těžební plochy T, na níž si žalobkyně přeje realizovat sporný záměr. Stanovisko ze dne 6. 6. 2017 akceptující tyto důvody je proto v základním rozsahu odůvodněné a MŽP nepřísluší jeho dodatečný „přezkum“ až po zhruba 6 letech od jeho vydání. Jak správně upozornila žalobkyně, územní plán nabyl účinnosti dne 10. 10. 2017 a lhůta 1 roku pro jeho přezkoumání v přezkumném řízení ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu marně uplynula dne 10. 10. 2018. Z téhož důvodu jsou nepřipustné i jiné pasáže odůvodnění závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 7. 2023, ve kterých MŽP prakticky přezkoumává územní plán a pořizovateli např. vytýká nerespektování doporučení Národního památkového ústavu, nebo obvyklého návrhového období územního plánování v horizontu 10 až 15 let. Dotčené správní orgány totiž nemají žádnou zákonnou možnost, jak vyvolat či vykonat „incidenční“ přezkum opatření obecné povahy ve veřejném zájmu nebo se samy rozhodnout, že se dle jejich názoru nezákonné opatření obecné povahy neuplatní. Na věci nic nemění ani tvrzení

MŽP, že stanovisko EIA je podkladem pro navazující správní řízení, a nikoliv pro pořizování opatření obecné povahy. V situaci, kdy se dotčené orgány k nezastavitelným plochám T z hlediska ZPF k datu společného projednání nevyjádřily, musel pořizovatel územního plánu přípustnost odnětí pozemků ze ZPF posoudit sám (opožděnými stanovisky by nebyl vázán – viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, odst. 69, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012-64, bod 7), a proto mu nelze jakkoliv vytýkat, pokud vyšel ze stanoviska EIA, které dokonce i na konkrétnější úrovni než územní plán posoudilo záměr těžby jako přijatelný i přes významné dotčení ZPF. S ohledem na závaznou prejudikaturu pak soud dodává, že stanovisko ze dne 6. 6. 2017 následně v době veřejného projednání správnost posouzení pořizovatele potvrdilo, když se k záměru těžby vyslovalo souhlasně.

60. V každém případě ale platí, že MŽP bylo zrušujícími rozsudky NSS a KS zavázáno k tomu, že od souhlasného stanoviska ze dne 6. 6. 2017 se může odchýlit pouze tehdy, pokud v mezidobí nastala změna situace nezávislá na vůli správních orgánů ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákona. Totéž ostatně potvrzuje i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 43 A 68/2022-92, č. 4521/2023 Sb. NSS, který dovodil, že „[z] *principu kontinuity závazných stanovisek plyne, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách povolování záměru. Měnit je mohou pouze za podmínek uvedených v § 4 odst. 4 [stavebního zákona]. Je přitom nerozhodné, zda v jednotlivých fázích vydává závazné stanovisko tentýž či odlišný dotčený orgán chránící stejný veřejný zájem.*“ V posuzovaném případě dospěl soud k závěru, že MŽP jakožto orgán ochrany ZPF nemohlo pozdějším negativním závazným stanoviskem vydaným pro účely žádosti o rozhodnutí o umístění stavby bez dalšího překonat kladné stanovisko krajského úřadu vydané ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace za situace, kdy v mezidobí nedošlo ke změně skutkových okolností, za nichž bylo původní stanovisko vydáno. Tamní žalobkyně tak také měla legitimní očekávání, že může svůj stavební záměr po vynětí ze ZPF realizovat, přičemž orgán ochrany ZPF (MŽP) nevysvětlil, proč by měl tehdy posuzovaný stavební záměr nově představovat riziko pro ochranu ZPF.
61. V nynější věci přitom zrušující rozsudek KS v odst. 43 dotčenému orgánu ochrany ZPF uložil (vzhledem ke zrušení potvrzujícího stanoviska ministra ze dne 13. 9. 2021 i závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 10. 2020 v přezkumném řízení se změnil oproti předpokladu soudu dotčený orgán vystupující v odvolacím řízení), že „*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).*“ V odst. 44 zrušujícího rozsudku KS pak soud nevyloučil možnost opětovného vydání nesouhlasného závazného stanoviska MŽP, ovšem za předpokladu splnění podmínek v § 4 odst. 4 stavebního zákona.
62. Závazné stanovisko MŽP ze dne 21. 7. 2023 tedy mohlo být nesouhlasným pouze pod podmínkou, že MŽP přesvědčivě odůvodní podstatnou změnu skutkového stavu od okamžiku vydání souhlasného závazného stanoviska krajského úřadu dne 6. 6. 2017. V opačném případě bylo MŽP povinno vydat souhlasné závazné stanovisko. 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). MŽP nicméně konkrétní podstatnou změnu skutkového stavu v závazném stanovisku ze dne 21. 7. 2023 vztahující se přímo k ploše T a tedy i ke spornému záměru nepopsalo, nýbrž se pouze pokusilo o jakýsi přezkum územního plánu a vznášelo četné výhrady ke stanovisku krajského úřadu ze dne 6. 6. 2017, což je v této fázi již postup nepřipustný.

63. Jako jediný důvod možné změny objektivních skutečností lze v závazném stanovisku ze dne 21. 7. 2023 vystopovat pouze obecné konstatování MŽP v jediném odstavci na str. 13, že „*v současné době dochází z pohledu veřejného zájmu k významnému nárůstu hodnoty ZPF umocněnému vlivy současné klimatické změny i změnami celospolečenskými*“, k čemuž odkazuje na specifický cíl 1 v Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (1. aktualizace pro období 2021-2030 schválené vládou v září 2021), podle něž je třeba zajistit ekologickou stabilitu a poskytování ekosystémových služeb v zemědělské krajině s důrazem na omezení degradace i záboru půdy a posílení přirozeného vodního režimu, a cíl 3.1.2 Státní politiky životního prostředí ČR 2030 s výhledem do 2050 (schválené vládou dne 11. 1. 2021). Soud ověřil, že oba dva dokumenty jsou veřejně dostupné na webových stránkách MŽP a mají 234 stran (strategie přizpůsobení se změně klimatu) a 190 stran (politika životního prostředí), přičemž pojednávají o celé řadě témat životního prostředí. Soud ovšem konstatuje, že obdobné cíle bylo možné nalézt již v časově předcházejících dokumentech, které byly platné v době vydání stanoviska ze dne 6. 6. 2017 (srov. str. 31 Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR z roku 2015 nebo např. str. 92 Státní politiky životního prostředí ČR 2012-2020, která uvádí pod bodem 1.3.1 jako jedno ze sledovaných opatření omezování trvalých záborů zemědělské půdy). Takovýto poukaz MŽP na trendy svědčící ve prospěch ochrany ZPF tedy podle soudu (nehledě na jeho obecnost vzhledem k rozsahu odkazovaných dokumentů) nepředstavuje odkaz na podstatnou změnu skutečností, nehledě na to, že lze důvodně pochybovat o tom, že by přijetí takových koncepčních dokumentů bylo okolností nezávislou na vůli dotčeného orgánu na úseku ochrany ZPF. Není pak vůbec srozumitelné, jaké celospolečenské změny mělo MŽP na mysli, a pokud jde o klimatické změny, v jejich kontextu může změna 2/3 plochy ZPF na vodní plochu s přírodními prvky představovat (1/3 zemědělských ploch má být po dočasném odnětí obnovena) opatření neutrální či dokonce zlepšení. Výrazný nárůst hodnoty ZPF pak představuje značně neurčité konstatování, že nebylo MŽP konkretizováno ani doloženo. Přitom z pohledu § 4 odst. 4 stavebního zákona by se muselo jednat o změnu zásadní, kterou nemohl dotčený orgán ochrany ZPF v roce 2017 (při vědomí délky povolenacích procesů nutných k otvírce povrchových ložisek nevýhradních nerostů) předpokládat. Růst hodnoty ZPF je s ohledem na průběžné odnímání půdy zemědělskému užití a patrně jen omezený rozsah vymezování nových ploch ZPF v posledních desetiletích nejspíše trvalým trendem, podstatnou změnou by tak muselo být značné prohloubení tohoto negativního jevu v posledních letech. Pro takový závěr vágní konstatování MŽP rozhodně neposkytuje potřebná data a podklady.
64. Odůvodnění závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 7. 2023 lze tedy vytknout, že svou argumentaci směřuje nepřipustným směrem, když se odmítá řídit závazným právním názorem vysloveným soudy ve zrušujících rozsudcích NSS a KS, a ve zbytku obsahuje jen zcela vágní a neprůkaznou argumentaci, jež není ani náznakem způsobila obstát z hlediska požadavků § 4 odst. 4 stavebního zákona. Z toho nutně vyplývá, že je nezákonné.

65. Nad rámec uvedeného, pro případ že by v návaznosti na tento zrušující rozsudek MŽP přece jen bylo schopno nalézt vážné důvody nezávislé na vůli dotčeného orgánu ochrany ZPF, jež se od roku 2017 podstatně změnily a vyvolaly nutnost se odchýlit od souhlasného stanoviska (byť zde soud s ohledem na dosavadní pokusy MŽP vyjadřuje značnou skepsi), je pak třeba MŽP vytknout též některé argumentační nedostatky, které významně ubírají na přesvědčivosti i jeho argumentaci, proč nemůže veřejný zájem na těžbě šterkopísků převážet v tomto konkrétním případě nad veřejným zájmem na ochraně ZPF.
66. MŽP například formalisticky odmítá vyjádření MPO a ČGS odkazem na kompetenci těchto orgánů a konstatováním, že k rozhodnutí o odnětí půdy ze ZPF nemají pravomoc. To ovšem nijak nepopírá povinnost MŽP, aby v rámci své vlastní kompetence před vydáním závazného stanoviska podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF vyhodnotilo všechny odborné poznatky, a to i z oblasti hospodářské a surovinové politiky státu, včetně vyhodnocení dostatečnosti kapacit těžby šterkopísku, což jsou odborné otázky, které spadají právě do kompetence MPO a ČGS, jež se k nim proto též mohou fundovaně vyjádřit. MPO je podle § 14d horního zákona tvůrcem Surovinové politiky ČR a nic mu nebrání v tom, aby nad rámec závazných stanovisek ve smyslu § 149 správního řádu podávalo též jiná vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu, která sice nejsou závaznými stanovisky, nicméně mohou být použita jako důkazní prostředek ve správním řízení třeba právě pro účely vydání závazného stanoviska dotčeným orgánem. Obdobně, pokud jde o ČGS, platí, že v praxi odborné správní orgány zodpovídají odborné dotazy jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci, popř. i soukromých osob. Nejedná se o nic nestandardního, a paušální odmítání takových odborných podkladů ze strany MŽP je proto chybné.
67. MŽP také nadále argumentuje statisticky evidovanými zásobami šterkopísků i přes upozornění ČGS, že takto evidované zásoby reálně nejsou a v dohledné době ani nebudou moci být těženy, neboť (obdobně jako v případě sporného záměru) musí být nejdříve těžba na nich povolena, což v řadě případů čelí ještě zásadnějším konfliktům s jinými veřejnými zájmy než v případě nyní posuzovaného ložiska. MŽP tento argument oslyšelo na základě konstatování, že údaj o zásobách, jejichž těžba již byla povolena, není statisticky evidován. Takový argument je však sám o sobě zcestný, neboť jen na základě nedostatku statistických dat přece nemůže MŽP o dané otázce rozhodovat na základě statisticky sice evidovaných dat, o nichž ovšem zároveň ví, že nejsou relevantní, a tedy ani použitelná. ČGS podrobně popisovala, která evidovaná ložiska nejsou těžena, a bylo tedy na MŽP, pokud mělo za to, že poskytnuté vyjádření není přesné či pravdivé, aby si zajistilo konkrétní data o povolených záměrech těžby šterkopísků a objemech suroviny, která je v otevřených ložiskách skutečně dostupná. Může připočíst i údaje o ložiscích, u nichž je jí známo, že jsou bezprostředně před povolením a nečelí vážnějším překážkám. Nemůže však argumentovat ložisky, která jsou jen na papíře a jejichž těžba je v nedohlednu.
68. MŽP také zůstává jen na obecné rovině a reálně nereaguje na argumenty ČGS, že panuje významný rozdíl mezi dostupností jemnozrnné suroviny (písků) a hrubozrnné suroviny (šterků), která má být ve větší míře obsažena právě na ložisku v místě sporného záměru. ČGS upozorňuje na to, že zatímco písků je relativní dostatek, a jejich ceny tedy nerostou, dostupnost šterkové drtě klesá, což se projevuje nárůstem cen na trhu a zvýšenou potřebou otírky nových ložisek. Pokud MŽP není schopno na základě relevantních podkladů a konkrétních údajů tuto skutečnost vyvrátit, značně to podporuje význam veřejného zájmu na otírce nového ložiska. Pokud jde o dovoz šterku ze zahraničí či vůbec na větší vzdálenosti, soud se shoduje s ČGS, že taková praxe by nebyla jen neekonomická, nýbrž

z mnoha důvodů (hluk, prach, emise CO₂ a škodlivých látek pro lidské zdraví aj.) i hrubě neekologická vzhledem k tomu, jaké dopady by měla přeprava stovek tisíc tun kameniva nákladní dopravou.

69. Obdobně MŽP nebylo schopno konkrétněji vyvrátit argumenty ČGS o tom, že užití přírodního štěrku lze s ohledem na platné normové požadavky substituovat recyklátem jen v případě nízkopevnostního betonu, a že tedy existuje široká řada stavebních aplikací (např. stavba silnic a dálnic), pro něž si surovinová bezpečnost ČR žádá zajištění otvírky nových ložisek jako náhrady za dotěžovaná ložiska, a to logicky s určitým časovým předstihem s ohledem na délku povolovacích řízení. Lze ostatně připomenout, že jen v nyní projednávaném případě je otázka povolení změny využití území řešena přinejmenším již čtvrtým rokem (a to jen v kontextu závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany ZPF, přičemž samotný stavební úřad dosud ani neměl prostor se sporným záměrem blíže zabývat po stavební stránce), nicméně nelze přehlížet ani předcházející kroky (např. oznámení záměru bylo v procesu posuzování vlivů záměru těžby štěrkopísku podle stanoviska EIA podáno již 22. 8. 2012, takže kroky směřující k zahájení těžby jsou činěny již dvanáctým rokem).
70. Nové závěry MŽP, i kdyby soud odhlédl od toho, že MŽP porušilo závazný právní názor a nebylo schopno uvést a doložit důvody pro odchylku od vázanosti souhlasem uděleným ve stanovisku ze dne 6. 6. 2017 dle § 4 odst. 4 stavebního zákona, jsou tedy v kontextu údajů poskytnutých ČGS a v obecnosti potvrzených i MPO jakožto garantem surovinové bezpečnosti státu také nepřesvědčivé.

Závěr a náklady řízení

71. Vzhledem k tomu, že uplatněné žalobní body jsou důvodné, soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
72. V dalším řízení jsou správní orgány, a to včetně dotčených orgánů na úseku ochrany ZPF, vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, stejně jako jsou nadále stejným způsobem vázány i závěry zrušujícího rozsudku NSS a KS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je nezákonnost nesouhlasného závazného stanoviska MŽP ze dne 21. 7. 2023, 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, č. 3680/2018 Sb. NSS, odst. 41 až 43). Žalovaný si proto v dalším řízení bude muset vyžádat od MŽP stanovisko nové, tj. bude muset MŽP vyzvat, aby opětovně posoudilo důvody pro případné odnětí pozemků ze ZPF pro realizaci sporného záměru a přitom se koncentrovalo na to, zda jsou vůbec dány v § 4 odst. 4 stavebního zákona předpokládané důvody opravňující jej zasáhnout do legitimního očekávání žalobkyně a odchýlit se od souhlasného stanoviska ze dne 6. 6. 2017.
73. Vydání nesouhlasného závazného stanoviska přichází v úvahu pouze tehdy, pokud by MŽP zjistilo nějaké nové skutečnosti, které *nemohly* být zohledněny při vydání souhlasného stanoviska ze dne 6. 6. 2017 (jen to, že nějaké skutečnosti *nebyly* zohledněny – poměřováno odůvodněním územního plánu, k němuž se souhlas vztahuje – ještě sama o sobě nestačí). Zpochybňování tohoto předcházejícího stanoviska, i kdyby bylo zjevně vadné, v době uplynutí lhůty pro jeho přezkum již není možné, a to tím spíše, že tím MŽP pouze nepřipustně polemizuje se závazným právním názorem soudů vysloveným v dřívějších řízeních. Případnou polemiku měl uplatnit prostřednictvím kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku KS žalovaný (jež k tomu mohlo MŽP pobídnout), přičemž by bylo

na NSS, aby posoudil její přípustnost v kontextu procesní aktivity žalovaného v předchozím řízení o kasační stížnosti žalobkyně. Žalovaný však kasační stížnost nepodal, ač takovou možnost měl. Proto MŽP nezbyvá, než dříve vyslovené závazné závěry respektovat a smířit se s tím.

74. Polemika nad tím, zda je sporným záměrem naplňován veřejný zájem v oblasti surovinové politiky státu a zda tento zájem výrazně převažuje před veřejným zájmem na ochraně ZPF, v kontextu důvodů uvedených MŽP nepřicházela v úvahu. Pokud by ovšem v navazujícím řízení adekvátní skutečnosti přece jen předneseny byly, pak bude nezbytné, aby MŽP řádně reflektovalo odborné poznatky přednesené ČGS a argumentovalo aktuálními a relevantními daty týkajícími se skutečně těžených či k těžbě povolených ložisek v oblasti Středočeského kraje a nepřehlíželo přitom specifika v oblasti dostupnosti šterků a limity jejich nahraditelnosti v odbytově významných odvětvích stavebnictví, včetně např. oblasti dopravních staveb. Nebudou-li opravdu zásadní nové skutečnosti zjištěny, bude MŽP povinno vydat souhlas s odnětím půdy ze ZPF, aniž by se mohlo v tomto konkrétním případě (znovu) zabývat poměřováním intenzit veřejného zájmu na ochraně ZPF a veřejného zájmu na dobývání ložisek šterkopísku. Jeho úlohou pak bude především stanovení adekvátních podmínek, jež zajistí maximální využitelnost orné půdy ze skrývky na jiných místech či na místě těžby po rekultivaci a ochranu této půdy po dobu jejího uskladnění.
75. Konečně lze dodat, že pokud by MŽP opětovně nedbalo závazného právního názoru soudů, bylo by povinností žalovaného postupovat podle závěrečných slov § 4 odst. 4 stavebního zákona, tj. považovat závazné stanovisko MŽP za předložené, avšak k jeho negativnímu závěru nesplňujícímu podmínky zmíněného ustanovení nepřihlížet a nahradit jej souhlasným stanoviskem ze dne 6. 6. 2017, což by umožňovalo žádost žalobkyně v územním řízení bez dalšího projednat jako akceptovatelnou z pohledu ochrany ZPF.
76. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a proto mu nepřísluší náhrada nákladů řízení. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, soud přiznal plnou náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla v řízení zastoupena advokátem, který je plátcem DPH. Tomu náleží odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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 dvě paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Tedy celkem 6 800 Kč bez DPH, tj. DPH v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč, tedy 8 228 Kč vč. DPH. Dále žalobkyni náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Tedy celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 11 228 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 rozhodnutí 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). Případně-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 2. dubna 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu