



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: a) TOMI – písek s.r.o., IČO: 26445930
 b) České štěrkopísky spol. s r.o., IČO: 27584534
 obě sídlem Cukrovarská 34/41, Čakovice, Praha 9
 obě zastoupeny advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
 sídlím Martinská 608/8, Jižní Předměstí, Plzeň

proti
odpůrkyni: obec Ovčáry
 sídlím č. p. 41, Ovčáry
 zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
 sídlím třída Kpt. Jaroše 1922/3, Černá Pole, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – Změny č. 1 Územního plánu Ovčáry schválené usnesením zastupitelstva obce Ovčáry ze dne 24. 6. 2024

takto:

- I. Návrh navrhovatelky b) se odmítá.
- II. Ve vztahu mezi navrhovatelkou b) a odpůrkyní nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelce b) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Návrh navrhovatelky a) se zamítá.
- V. Navrhovatelka a) je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 269,40 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Davida Zahumenského.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelky se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 30. 6. 2025 (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 18. 6. 2025, domáhají zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), a to odstavců 19 až 27 textové části, kterými byly podmínky pro využití ploch ZO, W, NZ, NL, NSp, NSz, NSr a NP doplněny o zákaz rozšiřování stávajících areálů těžeben nad rámec povolených a již těžených záměrů a v případě ploch ZO, W a NSr i o zákaz umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelky jsou přesvědčeny, že napadené OOP bylo vydáno v rozporu s předpisy upravujícími procesní postup pro jeho pořízení a v rozporu se zákonem, protože je chybně odůvodněno.
3. Navrhovatelka a) ke své aktivní legitimaci uvádí, že je výlučným vlastníkem pozemků parc. č. 225/48, parc. č. 225/43, parc. č. 225/44, parc. č. 225/49, parc. č. 225/41, parc. č. 225/27, parc. č. 225/34, parc. č. 225/36, parc. č. 225/22 a parc. č. 225/32 zapsaných na listu vlastnictví č. 626 pro katastrální území Ovčáry u Dřís, na nichž se nachází ložisko nevyhrazeného nerostu (šterkopísků) *Záryby – Křenek*, id. číslo 5273100 (dále též „dotčené ložisko“).
4. Jinou část tohoto ložiska využívá navrhovatelka b), která je s navrhovatelkou a) majetkově i organizačně propojena. Navrhovatelka b) zatím nedisponuje pravomocným rozhodnutím o změně využití území pro těžbu nerostu. Svou aktivní legitimaci však dovozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 4. 7. 2019, č. j. 4 As 98/2019-30, v němž NSS dovodil, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) je aktivně legitimován subjekt, jemuž svědčí předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 465/2023 Sb. (dále jen „horní zákon“). Zasažení právní sféry navrhovatelky b) je významné, protože ložisko již využívá, byť v jeho jiné části.
5. Napadené OOP vylučuje využití dotčeného ložiska oběma navrhovatelkám. Šterkopísek v ložiskách, která se považují za výhradní, je podle § 3 odst. 3 horního zákona kritickým nerostem. Je jen otázkou času, kdy se kritickým nerostem stane i šterkopísek v ložiscích nevyhrazených nerostů, protože ve výhradních ložiscích bude v nejbližším desetiletí vydobyť.
6. Omezení těžby bylo v napadeném OOP odůvodněno pouze veřejným zájmem na zachování stávajícího charakteru území bez dalšího rozšiřování těžby. Veřejný zájem odpůrkyně spatřuje *„především z důvodu negativních hygienických vlivů případné těžby na obytné území sídla (blučnost, prašnost jak samotné těžby, tak přepravy vytěženého materiálu), přičemž negativní roli hraje blízkost všech potenciálních lokalit těžby obytnému území a vedení přepravních tras zastavěným územím sídla“*.
7. Ačkoliv navrhovatelky nepodaly při přijímání napadeného OOP námitky, měla odpůrkyně odůvodnit vyloučení možnosti umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

podle § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“ nebo „starý stavební zákon“) jiným veřejným zájmem. K odůvodnění vyloučení těžby v nezastavěném území navrhovatelky odkazují na rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, v němž NSS k umísťování záměrů v nezastavěném území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona uvedl, že je třeba vyhodnotit, „zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území)“. Dále odkazují na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 4. 2023, č. j. 61 A 2/2023-83, který se zabýval vyloučením stavby studny v nezastavěném území, zejména na pasáž: „veřejný zájem na vymezení nepřípustného využití nezastavěného území v územním plánu odpůrkyně (a tedy na znemožnění umísťování jiných staveb než těch, které jsou vymezeny v přípustném a podmíněně přípustném využití) je možné shledat právě v zájmu na ochraně nezastavěného území, na zachování charakteru daného území, na ochraně krajinného rázu, významných krajinných prvků“. Odpůrkyně v projednávané věci však neargumentuje ochranou nezastavěného, ale zastavěného území. Činí tak přesto, že si je vědoma, že štěrkopísek má být těžen z vody, což vylučuje prašnost, že třídící linka a veškeré zázemí mají zůstat na stejném místě a splňují veškeré hygienické limity (hlukové) a že přeprava vytěžené suroviny má probíhat po stávajících cestě směrem ke Křenku a dále po silnicích III/10158 a II/331. K tomu odkázaly na posouzení EIA. Dosavadní územní plán přitom těžbu v plochách NZ umožňoval ve vzdálenosti od 200 m od okraje zastavěného území nebo zastavitelných ploch. V napadeném OOP tedy absentuje zákonem vyžadované odůvodnění ochrannou nezastavěného území. Ochrana zastavěného území a zastavitelných ploch byla řešena zákazem těžby ve vzdálenosti do 200 m od nich.

8. Navrhovatelky mají za to, že využití dotčeného ložiska je potřebné a přijatelné. Poukazují na souhlasné stanovisko EIA k záměru STC1092 s tím, že z pohledu vlivu na obyvatelstvo, veřejné zdraví a životní prostředí je záměr těžby dotčeného ložiska (které je poslední etapou záměru) akceptovatelný. S jeho dotěžením počítá také surovinová politika státu a poslední (dosud nepřijatá) aktualizace Regionální surovinové koncepce Středočeského kraje a území hlavního města Prahy a lze je považovat za veřejný zájem státu. Surovinová politika je podle § 14d odst. 2 horního zákona jedním z podkladů pro politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“) rovněž počítají s úplným využitím dotčeného ložiska podle souhlasného závazného stanoviska EIA ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 105016/2015/KUSK.

Vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně zpochybnila aktivní legitimaci navrhovatelky b). Rozsudek NSS č. j. 4 As 98/2019-30 není přílehlavý, protože aktivní legitimaci stěžovatele NSS dovodil z předchozího souhlasu podle § 24 odst. 2 horního zákona, který navrhovatelka b) nemá. Aktivní legitimaci nelze dovozovat z existence závazného stanoviska EIA. Oznámení předcházející stanovisku EIA z roku 2012 navíc nepodala navrhovatelka b), ale fyzická osoba. Není tedy vůbec jasné, z čeho navrhovatelka b) dovozuje svou aktivní legitimaci. Její návrh by proto měl soud odmítnout.
10. Odpůrkyně zdůraznila, že žádná z navrhovatelek nepodala k návrhu připomínky či námítky, což podle judikatury omezuje jejich přístup k soudu. Svou pasivitu se snaží

zamaskovat tvrzením, že došlo k chybám v procesu (ale žádné neuvedly) a že napadené OOP je nezákonné, aniž by konkrétně uvedly proč. Pouze obecně odkazují na strategické dokumenty.

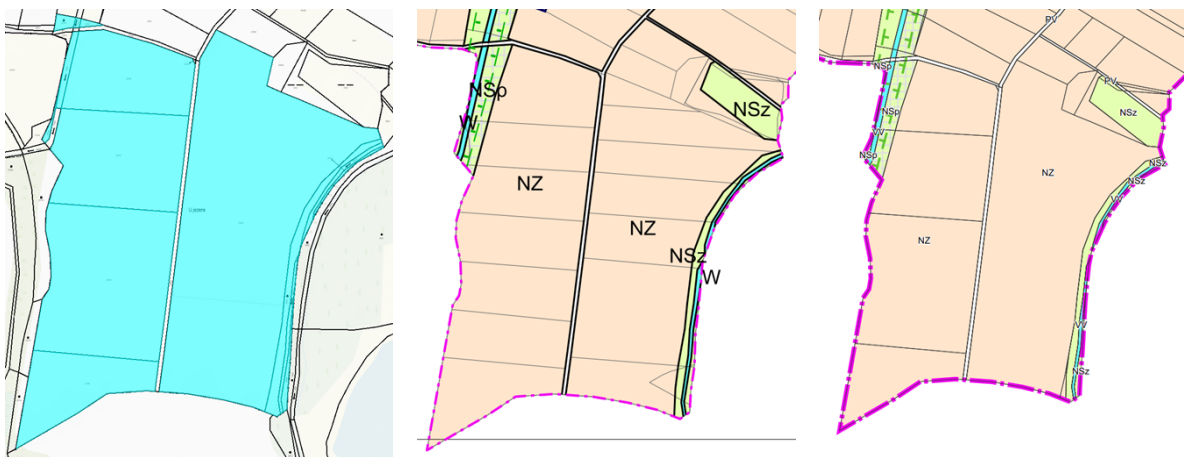
11. Navrhovatelky se snaží vyvolat dojem, že napadené OOP je neodůvodněné. Odkazují na body i.4 a i.5 odůvodnění napadeného OOP. Rozsah odůvodnění je však ovlivněn tím, že se nezapojily do procesu jeho přijímání. Odůvodnění je dostatečné, protože z něj plyne, že důvodem omezení těžby je veřejný zájem na zachování stávajícího charakteru území obce bez rozšiřování další těžby, která by měla devastující účinky. V blízkosti pozemků navrhovatelky a) vymezují ZÚR regionální biocentrum a nachází se zde i evropsky významná lokalita Polabí u Kostelce.
12. Štěrkopísek je nevyhrazeným nerostem a dotčené ložisko není výhradní. Pokud by se to v budoucnu změnilo, bude na to možné reagovat. Stanovisko EIA, na které navrhovatelky odkazují, je z roku 2012. Měly tak dost času, aby svůj záměr posunuly a získaly rozhodnutí, které by bylo limitem pro územní plán. Toto stanovisko nesvědčí o nějakém chráněném legitimním zájmu navrhovatelek, který by měl převážet nad ostatními zájmy v území. Stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 19. 4. 2007, č. j. 122423/2007/KUSK/OŽP-Ba, stanovilo podmínku „*Bloky II a III z důvodu vysokého podílu zemědělských půd v I. třídě ochrany vyloučit z lokalizace těžby a z dalších etap přípravy a realizace záměru*“ [blok II odpovídá části nynějšího bloku B a blok III části nynějšího bloku C – tedy pozemkům navrhovatelky a)], což je pro odpůrkyni důležitý signál, že tato plocha není vhodná k těžbě a má být chráněna. Podmínky v území se nezměnily. Důvody, které odpůrkyni vedly k vyloučení otevírání nových ložisek, jsou tedy podložené a relevantní.
13. V této souvislosti odpůrkyně uvádí, že Státní pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 26. 6. 2025 zamítl odvolání navrhovatelek proti rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Praha, pobočky Mělník, ze dne 27. 6. 2024, č. j. 414183/2023, o schválení návrhu komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Ovčáry u Dřís, s částí katastrálních území Všetaty, Chrást u Tišic a Nedomice. Tyto pozemkové úpravy se týkají i pozemků navrhovatelky a). V odůvodnění rozhodnutí Státního pozemkového úřadu je zmíněno vyjádření obvodního báňského úřadu, že se záměr týká území, které je situováno mimo hranice stávajících evidovaných dobývacích prostorů a mimo hranice chráněných dobývacích prostorů, a proto nemá k navrhovanému záměru námitky. Obvodní báňský úřad si tedy nemyslí, že by nevyužití dotčeného ložiska byl tak dramatický problém ohrožující surovinovou politiku. Zájmy uvedené v odůvodnění napadeného OOP by tak měly převážet.
14. Územní plán již před přijetím napadeného OOP uváděl negativní vliv těžby na území obce: „*Velká část území je zatížena již realizovanou, probíhající nebo do budoucna plánovanou těžbou z tzv. prognózních zdrojů štěrkopísku. Jejím důsledkem v krajině jsou vytěžené jámy, které s ohledem na vodní a půdní režim je nepřijatelné zavážet. Uplatňovaným řešením je stabilizace vodních ploch, úprava břehů a jejich okolí a vytvoření přírodního rázu rekultivované krajiny s možností rekreačního a sportovního využívání.*“ (kapitola 5.1 *Koncepce uspořádání krajiny, ochrana přírody*). Vedle ochrany charakteru území je důvodem přijetí napadeného OOP ochrana lidského zdraví. Těžba i přeprava vytěženého materiálu totiž působí hluk a prašnost. Všechny potenciální lokality těžby jsou blízko obytnému území a přepravní trasy jsou vedeny zastavěným územím sídla.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

15. Podle odpůrkyně tedy nad zájmem na těžbě štěrkopísku z nevýhradního ložiska převažují zájmy na zachování charakteru nezastavěného území obce a na ochraně lidského zdraví před hlukem a prachem z těžby a dopravy. Rozsah těžby a dopravy plyne z oznámení záměru v procesu EIA: v první variantě těžby v rozsahu 580 000 m³/rok vychází doprava na 154 vozidel denně; ve druhé variantě těžby v rozsahu 290 000 m³/rok vychází doprava na 77 vozidel denně.
16. Navrhovatelky dále tvrdí, že odpůrkyně porušila § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť mají zřejmě za to, že zakázat těžbu nerostů v nezastavěném území lze pouze z důvodu ochrany nezastavěného území. To ale není pravda. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze v územním plánu zakázat těžbu nerostů z důvodu ochrany konkrétně uvedeného veřejného zájmu. Ten nemusí souviset s ochranou nezastavěného území. Jaké zájmy odpůrkyně chrání, je v napadeném OOP uvedeno.
17. Závazné stanovisko EIA z roku 2012 není limitem pro územní plánování. Podle odpůrkyně už ani není platné. Odpůrkyně navíc odkazuje na konkrétní pasáže závazného stanoviska o negativních vlivech záměru na obyvatelstvo (hluk a emise z dopravy), na krajinu (významná změna harmonických poměrů v území, posílení výměry vodních ploch na úkor zemědělské půdy) a na flóru, faunu a ekosystémy (trvalá změna habitatu; byl zjištěn výskyt chráněných druhů rostlin a živočichů, nutná výjimka z jejich ochrany; nutný souhlas s dotčením významného krajinného prvku; významný, ale nikoliv destruuující zásah do ÚSES). K záměru se vyjádřil odbor dopravy krajského úřadu, který se záměrem nesouhlasil kvůli vysokému zatížení silnice č. II/331 nákladní dopravou.
18. K záměru se tehdy vyjádřila také odpůrkyně. Navrhovatelkám tak bylo známo, že odpůrkyně s těžbou dlouhodobě nesouhlasí a že záměr je velmi problematický z hlediska hluku z dopravy. Stanovisko také uvádí, že odpůrkyně může věc řešit změnou územního plánu.
19. Argumentaci surovinovou politikou mohly navrhovatelky uplatnit při přijímání napadeného OOP, což ale neučinily. Nic z toho, co v návrhu citují, nemá vliv na zákonnost napadeného OOP. Podle § 14d odst. 2 horního zákona je surovinová politika jen podkladem pro územní plánování. V žádném případě obci nepřikazuje umožnit těžbu všude, kde se nachází nějaký nerost. Odpůrkyně odkazuje na § 15 horního zákona o ochraně nerostného bohatství při územně plánovací činnosti a na to, že nerostným bohatstvím jsou podle § 5 horního zákona jen ložiska výhradní. Štěrkopísek ale není vyhrazeným nerostem a dotčené ložisko není výhradní. Odpůrkyně tedy dostatečně respektovala horní zákon a surovinovou politiku. Dotčené orgány neměly k napadenému OOP žádné výhrady. Regionální surovinová politika v době přijetí napadeného OOP neexistovala. Závěr zjišťovacího řízení SEA je datován 24. 6. 2024 a teprve v listopadu byly organizovány kulaté stoly k Regionální surovinové politice. Napadené OOP z ní tak mohlo těžko vycházet.
20. Zcela nesprávná je i argumentace nesouladem se ZÚR. Navrhovatelky odkazují pouze na koordinační výkres grafické části ZÚR, kde je dotčené ložisko logicky vyznačeno. To ale neznamená, že musí být automaticky přejato do územně plánovací dokumentace dotčených obcí a že musí být umožněno jeho vytěžení. Ani z textové části ZÚR, kterou navrhovatelky citují, neplyne, že by obec musela povolit na svém území těžbu nevýhradního ložiska.

Podstatný obsah správního spisu

21. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením č. 8-5/2022 ze dne 30. 5. 2022 o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a a § 55b stavebního zákona a schválilo obsah napadeného OOP. Usnesením č. 15-10/2022 ze dne 24. 10. 2022 byl obsah napadeného OOP doplněn.
22. Návrh napadeného OOP byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 30. 10. 2023 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele námitky či připomínky. Veřejné projednání se konalo dne 4. 12. 2023. K návrhu nebyly uplatněny žádné námitky.
23. Zastupitelstvo odpůrkyně tak usnesením č. 8-6/2024 ze dne 24. 6. 2024 rozhodlo o vydání napadeného OOP. Napadené OOP bylo podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 3. 7. 2024 a sejmuta dne 19. 7. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadené OOP nabylo účinnosti dne 18. 7. 2024.



Pozemky navrhovatelky a) v katastru nemovitostí (vlevo), v hlavním výkresu územního plánu z roku 2017 (uprostřed) a v hlavním výkresu úplného znění územního plánu po změně č. 1 (vpravo)

24. Napadené OOP mění územní plán odpůrkyně z roku 2017. Ten pozemky navrhovatelky a) řadil do funkčního využití **W** (plochy vodní a vodohospodářské), **NSp** [plochy smíšené nezastavěného území – přírodní (biokoridory)], **NZ** (plochy zemědělské) a **NSz** (plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské). Na tom napadené OOP nic nezměnilo.
25. Územní plán z roku 2017 stanovil v podmínkách pro využití ploch vedle hlavního, přípustného a nepřípustného využití regulativ „umísťování staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území podle §18 odst. 5 stavebního zákona“ pro jednotlivé plochy takto:
 - **W**: „kromě staveb uvedených v přípustném využití, pěších stezek a cyklostezek je vyloučeno“;
 - **NSp**: „je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví a těžbu nerostů“;
 - **NZ**: „je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů ve vzdálenosti do 200 m od okraje zastavěného území nebo zastavitelných ploch“;
 - **NSz**: „je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů“.

26. Napadeným OOP byl tento regulativ pro jednotlivé plochy upraven takto (změny zdůrazněny soudem):
- W: za stávající text „*kromě staveb uvedených v přípustném využití, pěších stezek a cyklostezek je vyloučeno*“ byl doplněn další bod: „*je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a dále rozšiřování stávajících areálů těžeben nad rámec povolených a již těžených záměrů*“ (odst. 20 textové části výroku napadeného OOP);
 - NSp: „*je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví a těžbu nerostů a dále rozšiřování stávajících areálů těžeben na rámec povolených a již těžených záměrů*“ (odst. 23);
 - NZ: „*je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a dále rozšiřování stávajících areálů těžeben na rámec povolených a již těžených záměrů*“ (odst. 21);
 - NSz: „*je vyloučeno umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a dále rozšiřování stávajících areálů těžeben na rámec povolených a již těžených záměrů*“ (odst. 24).
27. Textová část odůvodnění napadeného OOP, kapitola i.5 Zdůvodnění úpravy podmínek využití ploch s rozdílným způsobem využití uvádí: „Změnou č.1 byly dále upraveny podmínky využití u ploch v nezastavěném území vztahující se k použití §18 odst. 5, s cílem vyloučit v řešeném území těžbu nerostných surovin, případně rozšiřování stávajících areálů těžeben nad rámec povolených a již těžených záměrů. Důvodem této změny je veřejný zájem na zachování stávajícího charakteru správního území obce bez dalšího rozšiřování těžby. Veřejný zájem je spatřován především z důvodů negativních hygienických vlivů případné těžby na obytné území sídla (hluchost a prašnost jak samotné těžby, tak přepravy vytěženého materiálu), přičemž negativní roli hraje blízkost všech potenciálních lokalit těžby obytnému území a vedení přepravních tras zastavěným územím sídla.“

Posouzení návrhu soudem

Podmínky projednatelnosti návrhu, aktivní legitimace navrhovatele a rozhodná právní úprava

28. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.).
29. Dále se soud zabýval tím, zda jsou obě navrhovatelky aktivně legitimovány k podání návrhu.
30. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
31. Při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba rozlišovat aktivní *procesní* a aktivní *věcnou* legitimaci navrhovatele. Aktivní *procesní* legitimace je podmínkou projednatelnosti návrhu a je naplněna, je-li dáno plausibilní tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech, zpravidla má-li navrhovatel „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Naproti tomu aktivní *věcná* legitimace je podmínkou důvodnosti (tedy úspěchu) návrhu a je dána tehdy, je-li v řízení prokázáno, že k tvrzenému zkrácení na právech navrhovatele *skutečně došlo* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, nebo č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

32. Navrhovatelka a) svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. 225/48, parc. č. 225/43, parc. č. 225/44, parc. č. 225/49, parc. č. 225/41, parc. č. 225/27, parc. č. 225/34, parc. č. 225/36, parc. č. 225/22 a parc. č. 225/32, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 626 pro katastrální území Ovčáry u Dřís v obci Ovčáry. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že napadeným OOP došlo ke změně regulace těchto pozemků.
33. Je-li územním plánem změněno funkční využití pozemku, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tohoto pozemku, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití tohoto pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). Jelikož nepochybně došlo ke změně stávajícího možného využití pozemků navrhovatelky a) způsobem, který ztížil realizaci jejího vlastnického práva, je dotčení na jejích právech zcela myslitelné. Navrhovatelka a) je tedy v tomto rozsahu aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu. Zároveň platí, že pouze v případě ploch, do nichž spadají pozemky v jejím vlastnictví, by mohla být (v případě důvodnosti návrhových bodů) aktivně věcně legitimována.
34. Navrhovatelka b) ke své aktivní legitimaci odkázala na rozsudek NSS č. j. 4 As 98/2019-30 a zároveň připustila, že prozatím nedisponuje pravomocným rozhodnutím o změně využití území pro těžbu nerostu. Odpůrkyně její aktivní legitimaci zpochybnila.
35. Soud vycházel z toho, že dotčené ložisko na pozemcích navrhovatelky a) je ložiskem nevyhrazeného nerostu (§ 7 ve spojení s § 3 odst. 1 a 2 horního zákona). To uvádí samy navrhovatelky a odpůrkyně to nerozporuje. Dobývání nevyhrazených a vyhrazených nerostů má přitom odlišný právní režim. Dobývání obou typů ložisek lze provádět pouze s povolením obvodního báňského úřadu [pro výhradní ložiska srov. § 24 odst. 1 horního zákona a pro ložiska nevyhrazených nerostů § 19 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“)]. Liší se však předchozí fáze povolovacího procesu.
36. Dobývání výhradních nerostů upravuje horní zákon. K dobývání výhradního ložiska je zapotřebí stanovení dobývacího prostoru (§ 24 odst. 1 horního zákona). K podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru je třeba předchozí souhlas podle § 24 odst. 2 horního zákona, který vydává Ministerstvo životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu. V rozsudku č. j. 4 As 98/2019-30, na nějž navrhovatelka b) odkázala, NSS dovodil, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) může být založena i tvrzením navrhovatele o zkrácení jeho **práva na vymezení dobývacího prostoru založeného platným rozhodnutím o předchozím souhlasu** s vymezením dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 horního zákona. V citovaném rozsudku se uvádí, že „*udělením tzv. předchozího souhlasu stát poskytuje jakousi koncesi [...] k přípravě využití konkrétní lokality (ložiska) pro dobývání nerostných surovin. Toto rozhodnutí tedy založilo výlučné oprávnění stěžovatele k podání žádosti o stanovení dobývacího prostoru a na základě této žádosti, která je v dispozici stěžovatele, a při splnění dalších zákonem stanovených podmínek, má stěžovatel právo na vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a následně na využívání nerostného bohatství. Územní plán vydaný formou opatření obecné povahy, který může stanovit podmínky či dokonce záměr dobývání nerostů na území obce vyloučit, proto může zasáhnout do právní sféry stěžovatele*“.

37. Dobývání ložisek nevýhradních nerostů upravuje zákon o hornické činnosti. K žádosti o povolení jeho dobývání se podle § 19 odst. 2 tohoto zákona se příkládá povolení změny využití území. Poznámka pod čarou č. 5 za slovy „povolení změny využití území“ odkazuje na § 213 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“). Dříve se příkládalo územní rozhodnutí o změně využití území podle § 80 starého stavebního zákona. V případě nevyhrazených nerostů se tedy nestanovuje dobývací prostor a není třeba předchozí souhlas podle § 24 odst. 2 horního zákona. Jediným správním aktem, který povolení dobývání ložiska nevýhradního nerostu obvodním báňským úřadem předchází, je zde rozhodnutí o změně využití území podle stavebního zákona.
38. S ohledem na uvedené nelze při posuzování aktivní legitimace navrhovatelky b) vycházet z rozsudku NSS č. j. 4 As 98/2019-30, jehož závěry se vztahují k výhradnímu ložisku. Jelikož v projednávané věci jde o ložisko nevyhrazeného nerostu, nemohla navrhovatelka b) získat předchozí rozhodnutí podle § 24 odst. 2 horního zákona. Současně v návrhu sama uvedla, že nemá ani rozhodnutí o změně využití území.
39. Soud tak dospěl k závěru, že navrhovatelka b) nemá žádná veřejná subjektivní práva k dotčenému ložisku [jeho části nacházející se na pozemcích navrhovatelky a)], jež by mohla být napadeným OOP dotčena. Jen z toho, že provádí dobývání v jiné části tohoto ložiska a v budoucnu zamýšlí pokračovat v dobývání části, která se nachází na pozemcích navrhovatelky a), jí žádná taková práva neplynou. Soud souhlasí s odpůrkyní, že závěry rozsudku NSS č. j. 4 As 98/2019-30 nelze vykládat natolik široce, že by aktivní legitimaci navrhovatelce b) zakládalo již závazné stanovisko EIA.
40. Není tedy myslitelné, že by navrhovatelka b) mohla být napadeným OOP zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Její návrh proto soud odmítl jako podaný osobou zjevně neoprávněnou.
41. Soud se dále zabýval tím, z jakého právního stavu má při přezkoumávání napadeného OOP vycházet.
42. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
43. U opatření obecné povahy rozlišujeme okamžik *schválení*, např. hlasováním zastupitelstva, a okamžik *vydání*, např. vyvěšením na úřední desce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS). V projednávané věci bylo napadené OOP schváleno zastupitelstvem odpůrkyně dne 24. 6. 2024, avšak vydáno až dne 3. 7. 2024, kdy bylo oznámeno vyvěšením na úřední desce odpůrkyně. Celý proces pořizování napadeného OOP až po jeho *schválení* tedy proběhl za účinnosti starého stavebního zákona, respektive v tzv. přechodném období podle § 334a odst. 1 nového stavebního zákona. Pouze k samotnému *vydání* došlo za účinnosti a aplikovatelnosti nového stavebního zákona. Pokud by tedy soud měl při přezkoumávání napadeného OOP vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho *vydání*, byl by pro jeho přezkum rozhodný nový stavební zákon.
44. Podle § 323 odst. 1 nového stavebního zákona se nicméně činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle dosavadních právních předpisů.

45. S ohledem na toto přechodné ustanovení dospěl soud k závěru, že pro přezkum napadeného OOP je rozhodná právní úprava obsažená ve starém stavebním zákoně.
46. Jelikož v projednávané věci proběhl celý proces přijímání napadeného OOP podle starého stavebního zákona, nepřistoupil soud k odmítnutí návrhu pro nepřípustnost podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, přestože se návrh opírá pouze o důvody, které navrhovatelka a) neuplatnila v procesu pořizování napadeného OOP, ač tak učinit mohla. Již v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, totiž zdejší soud dospěl k závěru, že nepřípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení o vydání opatření obecné povahy *vedeném podle tohoto zákona*. Toto ustanovení proto nedopadá na návrh na zrušení napadeného OOP, protože řízení o jeho vydání bylo vedeno ještě podle starého stavebního zákona.
47. Soud tedy přistoupil k věcnému projednání návrhu navrhovatelky a) [dále jen „navrhovatelka“]. Soud o návrhu rozhodl bez jednání, protože účastníci řízení se k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřili, a tak se má za to, že s tímto postupem souhlasí.

Obecná východiska a rozsah soudního přezkumu

48. Soud přezkoumal napadené OOP v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
49. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud ani účastníci nemusejí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se tudíž stal dobrovolnou pomůckou.
50. Podle ustálené judikatury NSS platí, že za situace, kdy účastník namítající procesní vady při přijímání opatření obecné povahy nebo existenci neproporčních důsledků, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS].
51. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

52. Podle § 55b odst. 2 stavebního zákona se pro veřejné projednání návrhu změny územního plánu použije obdobně § 52 odst. 1 a 2. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle § 52 odst. 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. O této skutečnosti musí být dotčené osoby poučeny. Povinnost doložit údaje podle katastru nemovitostí se nevztahuje na zástupce veřejnosti. Dotčené orgány uplatní do 7 dnů ode dne veřejného projednání svá stanoviska k návrhu změny a vyjádření k vyhodnocení vlivů. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží, dotčené osoby oprávněné k uplatnění námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Pro uplatňování stanovisek, námitek a připomínek se použije obdobně § 52 odst. 4. Obsahuje-li posuzovaný návrh varianty řešení, uplatňují se stanoviska, námitky a připomínky ke každé variantě samostatně.
53. V projednávané věci je nesporné, že navrhovatelka nepodala při přijímání napadeného OOP připomínky ani námitky. Současně neuvedla, že by jí v tom bránily nějaké objektivní důvody.
54. Za této situace by mohl soud napadené OOP zrušit pro procesní vady, pouze pokud by odpůrkyně porušila ustanovení upravující proces přijímání územního plánu způsobem, který navrhovatelce fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění práva podat námitky nebo připomínky, nebo pokud by odpůrkyně porušila kogentní procesní a hmotněprávní normy chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Navrhovatelka sice v návrhu tvrdí, že napadené OOP bylo přijato v rozporu s právními předpisy, které upravují proces jeho přijímání, žádnou konkrétní vadu však v návrhu neuvádí. Ani soud žádnou takovou vadu neshledal. Napadené OOP bylo vydáno řádným postupem v souladu s právními předpisy, a navrhovatelce tak nic nebránilo v tom, aby své výhrady uplatnila již v procesu jeho přijímání.
55. Pasivita navrhovatelky pak rovněž vylučuje, aby se soud zabýval přiměřeností zásahu do jejích práv. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem je totiž podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak soudu v zásadě nezbyvá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
56. Pro úplnost soud dodává, že v projednávané věci neshledal (a navrhovatelka to ani netvrdila), že by zásah do vlastnického práva navrhovatelky byl natolik intenzivní, že by se fakticky blížil vyvlastnění (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, nebo ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).

K odůvodnění vyloučení těžby v nezastavěném území

57. Podle navrhovatelky zákaz (rozšiřování) těžby v nezastavěném území není odůvodněn veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území, nýbrž zájmem na ochraně zastavěného území. Navrhovatelka současně zpochybňuje, že by s těžbou byly spojeny negativní vlivy uvedené v odůvodnění napadeného OOP (prašnost, hluk, dopravní zátěž). Zastavěné území

podle navrhovatelky dostatečně chránil územní plán v původním znění, a to zákazem umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů ve vzdálenosti menší než 200 m od zastavěného území nebo zastavitelné plochy. Tento regulativ její záměr těžby splňoval.

58. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umisťovat *stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů*, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z *důvodu veřejného zájmu* výslovně nevylučuje.
59. Odpůrkyně napadeným OOP výslovně zakázala v plochách s rozdílným způsobem využití spadajících do nezastavěného území umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a rozšiřování stávajících povolených a těžených záměrů. Odůvodnila to jednak veřejným zájmem na zachování charakteru území obce bez dalšího rozšiřování těžby, jednak veřejným zájmem na ochraně lidského zdraví před hlukem a prašností, které produkuje jak těžba samotná, tak přeprava vytěženého materiálu.
60. Obec má na základě § 18 odst. 5 věty druhé stavebního zákona právo stanovit v nezastavěném území přísnější než obecně povolený režim (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Stavební zákon (ve znění účinném od 1. 1. 2018) nicméně požaduje, aby se tak stalo z *důvodu veřejného zájmu*. Přestože typicky půjde o veřejný zájem na ochraně nezastavěného území, není pravdou, že se jedná o *jediný* veřejný zájem, kterým lze odůvodnit vyloučení některých staveb v nezastavěném území. Nic takového ze zákona nevyplývá.
61. Z odůvodnění napadeného OOP, byť stručného, je zřejmé, že odpůrkyni k omezení těžby v nezastavěném území vedly důvody, které lze považovat za *důvody veřejného zájmu*. Zájem na ochraně charakteru území obce před dalším rozšiřováním těžby odpovídá tomu, že „[ú]zemní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území“ a [p]řitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti“ (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Ochrana zdraví obyvatel obce před hlukem a prašností spojenými s těžbou rovněž patří mezi veřejné zájmy v územním plánování (srov. Komentář k § 18. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, dostupné v Systému ASPI).
62. Soud tedy shrnuje, že odpůrkyně omezení těžby v nezastavěném území odůvodnila v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona veřejným zájmem.
63. Podrobnost odůvodnění pak odpovídá tomu, že navrhovatelka nepodala při přijímání napadeného OOP připomínky ani námítky.
64. Nároky na odůvodnění opatření obecné povahy jsou totiž vyšší v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků v průběhu řízení brojil včasnou námitkou či připomínkou oproti případu, kdy vlastník zůstal zcela pasivní a nepodal námítky ani připomínky proti regulativům, které pak napadá před soudem. Právě až na základě podané námítky či

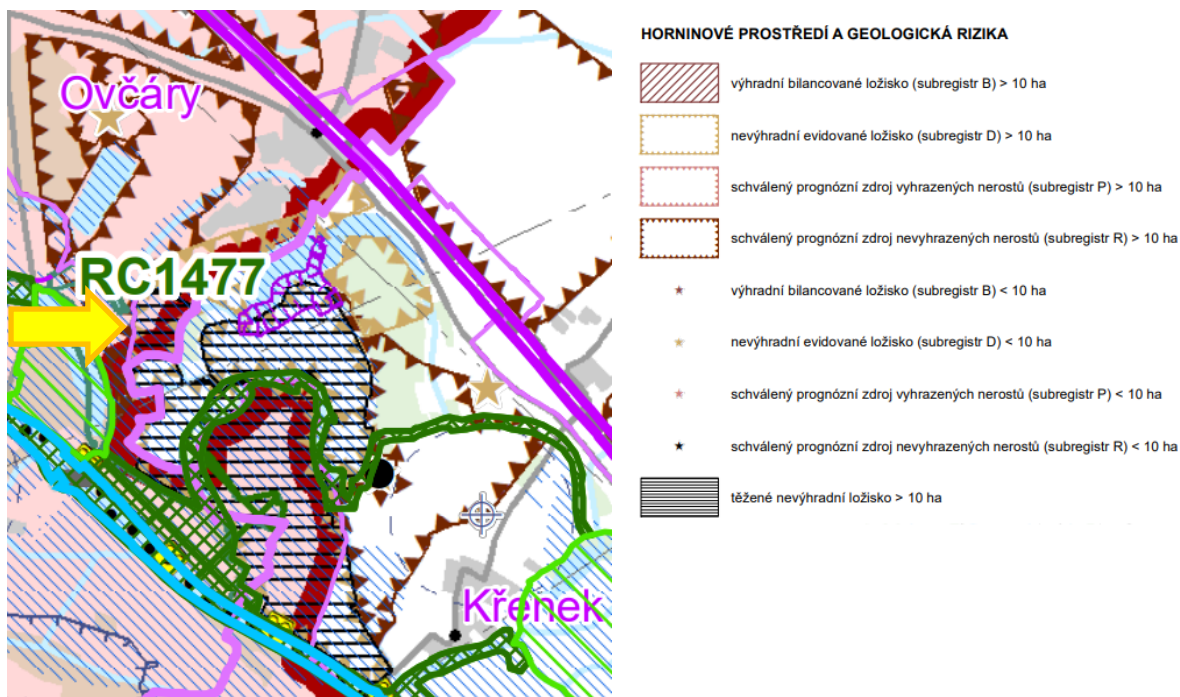
Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

připomínky je odpůrce povinen napadenou regulaci individuálně odůvodnit (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-48, nebo ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33). Pokud však navrhovatelka připomínky ani námitky při přijímání napadeného OOP bez objektivních důvodů neuplatnila, „je nutno klást na odůvodnění územního plánu nižší nároky a trvat na takovém odůvodnění, z něhož bude alespoň v nejobecnější rovině patrné, proč je regulace v územním plánu přísnější, než obecně povolený režim v § 18 odst. 5 stavebního zákona“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Těmto požadavkům napadené OOP vyhovuje. Námitka je nedůvodná.

65. Navrhovatelka odůvodnění uvedenými veřejnými zájmy zpochybňuje. Uvádí, že plánuje těžbu šterkopísku z vody, takže prašnost nehrozí, že třídící linka bude stávající a ta hlukové limity splňuje a že přeprava bude probíhat po účelové komunikaci ke Křenku a pak po silnicích č. III/10158 a II/331. Odkazuje k tomu na souhlasné závazné stanovisko EIA k záměru STC 1092, podle kterého je vliv zamýšlené těžby akceptovatelný.
66. Veřejný zájem, kterým obec odůvodňuje vyloučení umístování některých staveb v nezastavěném území, samozřejmě musí mít souvislost s povahou takto vyloučené stavby. Ani při absenci námitek ze strany navrhovatelky by tedy nebylo zákonné odůvodnění veřejným zájmem, který zjevně nemá žádnou souvislost s povahou stavby, jejíž umístění je vyloučeno.
67. V projednávané věci odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP aspoň v základních obrysech vysvětlila, z čeho podle ní plyne ohrožení těchto veřejných zájmů. V případě veřejného zájmu na zachování stávajícího charakteru území odpůrkyně je to samotná těžba, která významně změní ráz krajiny. V případě veřejného zájmu na ochraně zdraví obyvatel jde o hluk a prašnost, které produkuje samotná těžba i související doprava. Silnice č. II/331, po níž má podle navrhovatelky probíhat doprava vytěženého materiálu, přitom vede skrz zastavěné území odpůrkyně. Podle soudu tedy není dotčení veřejných zájmů na zachování charakteru území a ochraně zdraví obyvatel v důsledku těžby šterkopísku *a priori* vyloučeno. Soud tedy neshledal, že by odůvodnění napadeného OOP bylo nedostatečné.
68. Navrhovatelka pouze tvrdí, že dotčení zejména veřejného zájmu na ochraně zdraví hlukem a prašností je s ohledem na předpokládané technické řešení těžby a dopravní trasy minimální a akceptovatelné. Tyto námitky však již míří proti přiměřenosti zvoleného řešení. Navrhovatelka je tedy měla uplatnit při přijímání napadeného OOP. Tím, že tak neučinila, připravila odpůrkyni o možnost vypořádat se s její argumentací ohledně intenzity zásahu do chráněných veřejných zájmů. Není úkolem soudu, aby se těmito otázkami zabýval jako první. Tato námitka není důvodná.

K souladu napadeného OOP se ZÚR

69. Soud předesílá, že v době vydání napadeného OOP byly účinné ZÚR ve znění 1., 2., 3., 6., 7., 10., 11. a 8. aktualizace.
70. Navrhovatelka poukazuje na koordinační výkres ZÚR (níže). V něm je totiž celé dotčené ložisko (včetně jejích pozemků označených na výřezu níže žlutou šipkou) zakresleno jako „těžené nevýhradní ložisko > 10 ha“. Z toho navrhovatelka dovozuje, že ZÚR počítají s kompletním využitím tohoto ložiska.



71. Dále navrhovatelka cituje z textové části ZÚR:

- kapitolu A *Priority územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území*, odstavce (06) písm. d): „Vytvářet podmínky pro péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty na území kraje, které vytvářejí image kraje a posilují vztah obyvatelstva kraje ke svému území. Přitom se soustředit zejména na: ochranu a další využívání zdrojů nerostných surovin (zejména vápenců a stavebních surovin) s ohledem na přírodní hodnoty území kraje a v souladu s ostatními principy udržitelného rozvoje“;
- kapitolu E.1. *Přírodní hodnoty území kraje*, odstavce (197) písm. d), podle něhož se přírodními hodnotami území kraje rozumí zdroje nerostných surovin: ložiska vápenců a cementářských surovin v Českém krasu; ložiska štěrkopísků vázaná zejména na terasové uložení Vltavy a Labe; ostatní ložiska vyhrazených a významná ložiska nevyhrazených nerostů dle příslušných registrů ČGS Geofond;
- odstavce (198) písm. i), který stanoví zásadu pro zajištění ochrany území s přírodními hodnotami a možného rozvoje těchto území: „vytvářet podmínky pro šetrné využívání ložisek nerostů. Při vymezování ÚSES hledat plochy mimo ložiska nerostů, vníkat překryvu ložiska skladebnou částí ÚSES umožnit jen v nezbytných případech a při zohlednění stanovených dobývacích prostorů. Při povolování hornické činnosti vycházet z toho, že vymezení biocenter a biokoridorů přes ložiska nerostů není překážkou jejich využívání. V takových případech je nezbytné podporovat funkci ÚSES jak při samotné těžbě, tak při jejím ukončování a zejména rekultivaci těžbou dotčeného území, kdy dojde za předem stanovených podmínek k vytvoření funkčního prvku ÚSES“.

72. Podle § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů a podle § 43 odst. 3 věty první téhož zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.

73. Soud konstatuje, že z textové části výroku ZÚR neplyne nic závazného ve vztahu k využívání ložisek štěrkopísku na území Středočeského kraje obecně, natožpak konkrétně Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

ve vztahu k dotčenému ložisku. Dotčené ložisko ani není zakresleno ve výkresech tvořících grafickou část výroku ZÚR.

74. Dotčené ložisko se v ZÚR objevuje pouze v koordinačním výkresu. Ten není součástí výroku, ale odůvodnění [srov. čl. II odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 183/2006 Sb.)]. Koordinační výkres zobrazuje navržené řešení, neměnný současný stav a důležitá omezení v území, zejména limity využití území (tj. omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území) [srov. § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. a § 26 odst. 1 stavebního zákona]. Zobrazení limitů je informativní povahy (srov. Komentář k § 26. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, dostupné v Systému ASPI), není tedy závazné. V souladu s tím řadí legenda v části A koordinačního výkresu ZÚR *horninové prostředí a geologická rizika* mezi „jevy informativní“, a nikoliv „jevy návrhové“.
75. ZÚR tedy nevymezují dotčené ložisko ani nestanoví, že musí být připuštěno jeho využití. Tím se projednávaná věc liší od věci řešené rozsudkem NSS ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4 As 467/2019-27, kde zásady územního rozvoje pro konkrétní oblast a chráněné ložiskové území výslovně stanovily, že má být připuštěno zahájení přípravy dalších těžeb podle konkrétní územní studie.
76. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že napadené OOP není v namítaném rozsahu v rozporu se ZÚR.

K závaznosti státní surovinové politiky a regionální surovinové koncepce

77. Navrhovatelka se dále odvolává na Surovinovou politiku České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (dále jen „Surovinová politika ČR“) a aktualizaci Regionální surovinové politiky Středočeského kraje (dále jen „Aktualizace RSP“), která je v současné době předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Navrhovatelka zejména cituje několik pasáží Aktualizace RSP, v nichž má být uvedeno, že do roku 2030 „se doporučuje dotěžit veškeré ověřené bloky zásob na stávajících využívaných ložiskách nevyhrazeného nerostu Záryby-Křenek“, včetně části, o níž jde v tomto řízení (etapa C), a že nebudou-li na území Středočeského kraje otevřena nová ložiska a bude ukončena těžba využívaných ložisek, dojde k úbytku produkce šterkopísků. Regionální surovinové koncepce přitom rozpracovávají Surovinovou politiku ČR pro jednotlivé kraje. Navrhovatelka tak dovozuje, že Surovinová politika státu i regionální surovinová koncepce požadují dotěžení dotčeného ložiska a jeho dotěžení lze považovat za veřejný zájem. Surovinová politika ČR požaduje vytváření územních předpokladů pro otvírku nových ložisek tak, aby byla zachována vyváženost počtu využívaných ložisek a nedošlo k ohrožení dodávek surovin na trh (kapitola 3.2.8 *Záměry v oblasti stavebních surovin*). Využití dotčeného ložiska je tak v souladu se Surovinovou politikou ČR.
78. Soud předesílá, že se nezabýval otázkou regionální surovinové koncepce hlavního města Prahy, kterou navrhovatelka také zmínila. Území odpůrkyně se totiž nachází ve Středočeském kraji a navrhovatelka nevysvětlila, proč odkazuje na surovinovou koncepci jiného územního samosprávného celku.

79. Surovinovou politiku ČR vymezuje § 14d odst. 1 horního zákona jako *strategický dokument* vyjadřující cíle státu při využití a ochraně nerostného bohatství a ostatních nerostných zdrojů. Surovinovou politiku schvaluje vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu (§ 14d odst. 3 věta první horního zákona). Regionální surovinovou koncepci na úrovni jednotlivých krajů schvaluje zastupitelstvo kraje [srov. § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 14d odst. 2 horního zákona je surovinová politika podkladem pro výkon státní správy v oblastech průzkumu ložisek nerostných surovin, ochrany nerostného bohatství a stanovení dobývacích prostorů a *jedním z podkladů* pro politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci.
80. Povahou a závazností Surovinové politiky ČR se zabýval NSS v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 4 As 33/2013-28, v němž uvedl, že surovinová politika je koncepční dokument schvalovaný vládou, který není právně závazný vůči jednotlivcům, respektive jeho právní závaznost vyplývá toliko z přímého odkazu právního předpisu na tento dokument. Povaha a závaznost surovinové politiky je obdobná jako u politiky územního rozvoje. Na tento závěr navázal Krajský soud v Plzni, který v rozsudku ze dne 14. 12. 2021, č. j. 59 A 12/2021-351, doplnil, že právní předpisy upravující územní plánování přímo neodkazují na povinnost respektovat surovinovou politiku státu. Dospěl tak k závěru, že Surovinová politika ČR není pro obce závazná při výkonu jejího práva uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.
81. Komentářová literatura k tomu, že Surovinová politika ČR je jedním z podkladů územně plánovací dokumentace, uvádí, že jde o usnesení vlády, „*které je určeno pouze příslušným orgánům veřejné správy (usnesení č. 441 ze dne 14. 6. 2017 mají provést členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy a organizačních složek státu) a nikoli tedy organizacím či dalším subjektům. Podklady od jiných orgánů veřejné moci jsou jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, a to vedle návrhů účastníků, důkazů nebo skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu). Vzhledem k tomu, že horní zákon výslovně nestanoví, že surovinová politika je pro příslušné správní orgány závazná, měly by ji tyto orgány hodnotit podle své úvahy; přitom by měly pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu).*“ (Komentář k § 14d. Vícha, O. *Horní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, dostupné v Systému ASPI).
82. Lze shrnout, že jak Surovinová politika ČR, tak i regionální surovinové koncepce jsou koncepčními dokumenty, které vymezují priority v celorepublikovém, popřípadě krajském měřítku, a jsou jen jedním z mnoha podkladů, které musejí příslušné orgány hodnotit při přijímání politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Usnesení vlády nebo zastupitelstva kraje navíc nejsou závazná pro obce při výkonu jejich samostatné působnosti. Jejich závaznost pro orgány územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti by musela vyplývat z výslovného zákonného ustanovení. Surovinová politika ČR ani regionální surovinová koncepce proto nepředstavují závazný podklad pro územní plán obce.
83. S ohledem na hierarchii dokumentů surovinové politiky státu a nástrojů územního plánování by Surovinová politika ČR měla být jako jeden z podkladů zohledněna již při přijímání Politiky územního rozvoje. Obdobně by regionální surovinová politika kraje měla být zohledněna jako jeden z podkladů při přijímání (nebo aktualizaci) zásad územního rozvoje. Jinými slovy, zohlednění a případně zapracování požadavků koncepcí surovinové

politiky do nástrojů územního plánování je především na orgánech příslušné úrovně. Územní plány obcí pak mají podle § 43 odst. 3 stavebního zákona být v souladu se zásadami územního rozvoje a politikou územního rozvoje.

84. Pokud by tedy nebyly požadavky surovinové koncepce zahrnuty do politiky územního rozvoje nebo zásad územního rozvoje, je třeba hledat důvody na příslušné úrovni. Nelze ale vytýkat územnímu plánu obce, že nezpracovává požadavky koncepčních nástrojů surovinové politiky, když tak nečiní ani nadřazené nástroje územního plánování. Soud přitom již výše vyložil, že ZÚR nestanoví, že na pozemcích navrhovatelky musí být umožněna těžba šterkopísku.
85. Surovinová politika ČR, na niž navrhovatelka odkazuje, nestanoví, že právě dotčené ložisko ve vlastnictví navrhovatelky je třeba zcela vytěžit. Pouze obecně uvádí, že je třeba produkci z vytěžených ložisek nahradit otvírkou nových ložisek a vytvářet k tomu podmínky. Navrhovatelka sice může mít pravdu, že zahájení těžby dotčeného ložiska na území odpůrkyně, které napadené OOP znemožňuje, by bylo v souladu se Surovinovou politikou ČR. To ale neznamená, že neumožnění těžby v tomto ložisku jí přímo odporuje.
86. Pokud pak jde o Aktualizaci RSP, soud podotýká, že odkaz, který navrhovatelka vložila do textu návrhu, není funkční. Soud tedy nemohl ověřit, zda jsou navrhovatelkou citované pasáže týkající se dotčeného ložiska v textu koncepce skutečně obsaženy. V projednávané věci však s ohledem na výše uvedené závěry nebylo třeba se obsahem Aktualizace RSP zabývat.
87. Navrhovatelka nadto v návrhu sama uvedla, že Aktualizace RSP je teprve předmětem hodnocení SEA, což soud ověřil ve veřejně dostupném Informačním systému SEA (kód koncepce STC031K). Podle závěru zjišťovacího řízení ze dne 24. 6. 2024 (tj. ze dne, kdy zastupitelstvo odpůrkyně schválilo napadené OOP), č. j. 060402/2024/KUSK, tato koncepce podléhá posuzování podle § 10e až § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Ke dni vydání napadeného OOP naopak (logicky) ještě ani nebylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví podle § 10g odst. 1 uvedeného zákona. Bez tohoto stanoviska přitom nemůže být koncepce schválena (§ 10g odst. 4 téhož zákona).
88. Bude-li Aktualizace RSP v budoucnu schválena a promítnuta do další aktualizace ZÚR, bude pochopitelně odpůrkyně povinna uvést svůj územní plán do souladu se ZÚR (srov. § 80 odst. 3 nového stavebního zákona). Nelze však dovozovat rozpor územního plánu se zákonem z toho, že nezohledňuje obsah koncepce na úrovni kraje, která v době jeho vydání ještě nebyla ani schválena.
89. Navrhovatelka v této souvislosti také namítá, že je zde konkurenční veřejný zájem na těžbě nevýhradních ložisek. Poměrování vzájemně si konkurujících veřejných zájmů je nicméně věcí přiměřenosti opatření obecné povahy. Tento veřejný zájem tak měla navrhovatelka namítat při přijímání napadeného OOP a jestliže tak neučinila, nemůže být soud tím, kdo bude jako první poměřovat veřejné zájmy na ochraně veřejného zdraví a charakteru území odpůrkyně na jedné straně a veřejný zájem na těžbě šterkopísku na druhé straně.
90. Lze dodat, že pohledem judikatury není ani na těžbě *vyhrazených* nerostů jednoznačný veřejný zájem. Rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008-138, č. 2254/2011 Sb. NSS, připouští, že zájem na využívání nerostného bohatství (tj. pouze vyhrazených nerostů)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

je zájmem veřejným. V rozsudku ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, č. 3738/2018 Sb. NSS, však NSS odkázal na závěry doktríny, podle nichž je těžba nerostů podle současné právní úpravy především podnikatelskou činností soukromých osob a z čl. 7 Ústavy nelze, na rozdíl například od obecného veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, dovodit paušální závěr o ústavně chráněném veřejném zájmu na těžbě vyhrazených nerostů. Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

91. S ohledem na uvedené soud výrokem I odmítl návrh navrhovatelky b) jako podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s větou první § 101a odst. 1 s. ř. s. Návrh navrhovatelky a) pak soud podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. výrokem IV jako celek zamítl, protože neshledal žádný z návrhových bodů důvodným.
92. Soud neprováděl důkazy navržené účastníky řízení. Důkaz náhledem do surovinového informačního systému soud neprováděl, neboť jím navrhovatelka b) chtěla prokázat, že využívá jinou část dotčeného ložiska. Tato skutečnost však nebyla pro posouzení věci podstatná. Navrhovatelky dále vložily do textu návrhu hypertextové odkazy na posouzení vlivu na životní prostředí k záměru STC1092, regionální surovinovou politiku a na ZÚR ve znění 3. a 10. aktualizace. Tyto důkazy však byly nadbytečné. Závazné stanovisko EIA souviselo s námitkou nepřiměřenosti, kterou se soud kvůli pasivitě navrhovatelky a) nezabýval. Odkazy na regionální surovinovou politiku byly nadbytečné, protože není pro odpůrkyni závazná. Pokud jde o ZÚR, vycházel soud ze znění účinného ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Ostatní navrhovatelkami navržené důkazy jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí.
93. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi odpůrkyní a navrhovatelkou b) rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. výrokem II tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož byl návrh navrhovatelky b) odmítnut. Podle poslední věty § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud výrokem III rozhodl, že navrhovatelce b) se vrací zaplacený soudní poplatek za řízení ve výši 5 000 Kč.
94. Výrokem V rozhodl soud o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi odpůrkyní a navrhovatelkou a), a to podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka a) nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyně, která byla ve věci plně úspěšná, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady, při jejichž posouzení soud vyšel z úkonů plynoucích z obsahu soudního spisu, zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a rozsudek téhož soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
95. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí vyjádření k návrhu podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst dvakrát režijní paušál po 450 Kč jako náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Soud dále přičetl částku 2 129,40 Kč

odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť společnost David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o., IČO: 08801568, prostřednictvím které vykonává zástupce odpůrkyně advokacii, je plátkyní daně z přidané hodnoty. Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 12 269,40 Kč. Tuto částku je navrhovatelka a) povinna zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 16. září 2025

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