



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobců:

- a) Obec Jenišov,
sídlem Jenišov 88,
- b) Zdravé životní prostředí Mírová, z. s., IČO 04272048,
sídlem Mírová 141,
- c) Zdravé životní prostředí Jenišov, z. s., IČO 03346391,
sídlem K Zátíší 262, Jenišov,
- d) J. Č.,
- e) A. S.,
všichni zastoupeni advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem,
sídlem Klokotská 103/13, Tábor,
- f) P. D. S.,
- g) JUDr. E. T., Ph. D.,

proti

žalovanému:

Český báňský úřad,
sídlem Kozí 748/4, Praha.

za účasti

Sedlecký kaolin a. s., IČO 63509911,
sídlem Božičany 167,
zastoupené advokátkou Mgr. Ing Janou Krupičkovou,
sídlem Divadelní 2728/3, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. SBS 29351/2019/ČB-21/13 ze dne 19. 4. 2021,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

takto:

- I. Rozhodnutí Českého báňského úřadu č. j. SBS 29351/2019/ČBÚ-21/13 ze dne 19. 4. 2021 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Český báňský úřad je povinen nahradit žalobcům a), b), c) d), e) náhradu nákladů řízení ve výši 45 734 Kč k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Vítězslava Dohnala do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Český báňský úřad je povinen nahradit žalobkyni f) náhradu nákladů řízení ve výši 3 069,50 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Český báňský úřad je povinen nahradit žalobkyni g) náhradu nákladů řízení ve výši 3 069,50 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Obvodní báňský úřad pro území kraje Karlovarského rozhodnutím č. j. SBS 38597/2018/OBÚ-08 ze dne 27. června 2019 stanovil organizaci Sedlecký kaolin a. s. dobývací prostor Mírová I. Žalobci proti tomuto rozhodnutí podali odvolání. Žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí v části změnil, přičemž odvolání žalobců a), d), e), f) a g) zamítl jako nepřipustné a odvolání žalobců b) a c) zamítl.
2. Proti napadenému rozhodnutí brojili žalobci žalobou. V ní namítli porušení svých procesních práv zejména chybným stanovením okruhu účastníků. Do něj patřili také vlastníci pozemků a staveb, na nichž se mohou projevit vlivy těžební činnosti. Podle § 28 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), se v řízení o stanovení dobývacího prostoru posuzují i negativní dopady na kvalitu ovzduší, vzhled krajiny či prašnost, resp. hluchnost. Dané ustanovení také zavazuje k ochraně práv podle předpisů o ochraně životního prostředí. Řízení o stanovení dobývacího prostoru navazuje na informace shromážděné v rámci procesu EIA. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o posuzování vlivů“), v § 9b odst. 5 dokonce výslovně předpokládá zapracování připomínek veřejnosti. Žalobci zde poukázali na podobnost s řízením o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, jehož se účastní potenciálně dotčení vlastníci sousedních pozemků. Ve věci dotčené vlastníky pozemků představují ti, u jejichž nemovitosti dojde nejen ke zvýšení hlukové hladiny, ale rovněž snížení ceny. Z téhož důvodu měl být mezi účastníky od počátku zahrnut žalobce a). U něj je pochybení žalovaného o to vážnější, že jako obec pečuje ve své samostatné působnosti o zdraví svých občanů. S tím souvisela další pochybení v rámci správního řízení: oznámení o zahájení řízení neobsahovalo seznam všech účastníků, účastníci dále nebyli informováni o konání ústního jednání. Tuto informaci zaslal žalovaný datovou schránkou pouze části z nich. Žalovaný zamítl odvolání vlastníků nemovitostí v místě jako nepřipustná, jakkoliv je podaly oprávněné osoby. Většinu námitek z odvolání žalobců d) a e) pak žalovaný nevypořádal. Dále žalobci namítli chybějící posouzení dopadů záměru na ochranu přírody. Již prvostupňový orgán ve věci měl vycházet ze závazného stanoviska k zásahu do zákonem chráněných složek přírody a

krajiny. V místě se nacházejí významné krajinné prvky ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Uvedený zákon vyžaduje závazné stanovisko k zásahu do těchto prvků skrze těžbu nerostů, pod níž lze vymezení dobývacího prostoru podřadit. Stejně tak vyžaduje závazné stanovisko stran zásahů do krajinného rázu, které jej zjevně promění. Dále žalobci namítli chybné posouzení hlukové zátěže. Podkladová akustická studie totiž pocházela z roku 2013, přičemž nemohla reflektovat situaci z roku 2019, kdy vydal své rozhodnutí ve věci prvostupňový orgán. Od té doby v místě vzrostla intenzita dopravy. Akustická studie počítala s použitím korekce na tzv. starou hlukovou zátěž. K tomu však chyběl důkaz o překročení hlukových limitů v místě před rokem 2001 podle § 2 písm. n) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Akustická studie též chybně zařadila provádění skryvky mezi stavební činnosti, jakkoliv tvoří fázi samotné těžby. Akustická studie dále obsahovala nedostatky v podobě nízké četnosti a hlavně časové vzdálenosti provedených kontrolních měření, kdy poslední nastalo roku 2013. V místě přitom již dnes dochází k překračování hlukových limitů podél komunikace II/222. Chybu akustické studie představovalo též nezohlednění kumulativních vlivů dobývacího prostoru Mírová I. a Jenišov, konkrétně časový souběh těžby. Dále žalobci f) a g) namítli porušení řady ustanovení Listiny základních práv a svobod: práva na materiální právní stát podle čl. 1 Listiny, práva na právní jistotu podle čl. 2 odst. 3 Listiny, práva na lidskou důstojnost podle čl. 10 odst. 1 Listiny, práva na zdraví podle čl. 6 odst. 1 Listiny, práva na majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny, práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, práva na jinou právní ochranu podle čl. 2 odst. 3 Listiny, práva na rovné zacházení podle čl. 1 Listiny, práva na rovnost v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny. Dále žalobci namítli porušení práva na věcnou správnost rozhodnutí orgánu veřejné moci. Dále namítli, že správní řízení nereflektovalo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která politiku v oblasti životního prostředí staví na zásadách obezřetnosti a prevence. Tato směrnice umožňuje účinnou účast veřejnosti na přijímaných rozhodnutích. Ve světle této směrnice není přijatelný model, kdy záměr posuzuje a posudky zpracovává společnost zaplacená navrhovatelem. Právě tento model žalobci f) a g) spatřují ve věci. Vzhledem k tomu, že ve věci mají probíhat dvě řízení, o stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti, měly též probíhat dva procesy EIA, bez čehož nelze pokračovat v povolovacím řízení. Dále mělo dojít k vypořádání námitek občanů z veřejného projednání v Mírové ze dne 10. 11. 2014.

3. Žalovaný k žalobě uvedl, že v průběhu odvolacího řízení neshledal vady procesních postupů prvostupňového orgánu, které by mohly odůvodnit zrušení jeho rozhodnutí. K odstranění dílčích nedostatků tohoto rozhodnutí přitom postačovala změna promítnutá do výroků napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného žalobci zaměňují důsledky stanovení dobývacího prostoru s důsledky povolení hornické činnosti. Stanovením dobývacího prostoru totiž nemohou vzniknout tvrzené dopady. Účastenství v řízení o stanovení dobývacího prostoru upravuje § 28 odst. 2 horního zákona, včetně taxativního vymezení dotčených osob. K dotčenosti zde je zapotřebí být osobou s pozemkem, na němž se dobývací prostor má nacházet. Touto osobou žádný ze žalobců nebyl. Co se týče žalobců b) a c), splnila veřejná moc svou informační povinnost vyvěšením oznámení na úředních deskách Obecního úřadu Obce Mírová a žalovaného. Nikdo ze žalobců, včetně spolků v podobě žalobců b) a c), se na základě tohoto oznámení nepřihlásil. Dále žalovaný

zdůraznil, že vyřešení střetu zájmů proběhne až v řízení o povolení hornické činnosti, neboť tak ukládá horní zákon. K námitkám stran EIA žalovaný uvedl, že jde o samostatné řízení. Žalovaný přitom vycházel z dokumentace EIA i připomínek veřejnosti. Není třeba proces EIA pro řízení o stanovení dobývacího prostoru a pro řízení o hornické činnosti realizovat zvlášť. EIA se totiž často týká několika samostatných správních řízení a každé v něm má svou příslušnou část, včetně podmínek. Dále žalovaný odmítl analogii mezi stanovením dobývacího prostoru a územním rozhodnutím podle stavebního zákona. Tato analogie podle žalovaného vzešla z opětovného nerozlišení mezi řízením o stanovení dobývacího prostoru a řízením o hornické činnosti. Chybné nerozlišování ze strany žalobců se objevilo též v jejich tvrzeních o zásazích do krajiny a hlukových dopadech. Podle žalovaného dále ve věci proběhlo řádné ústní jednání a místní šetření.

4. Osoba zúčastněná na řízení okázala na vyjádření žalovaného, se kterým se ztotožnila.

Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná.
6. Žalobci brojili proti procesnímu postupu orgánů báňské správy při vymezení účastníků řízení o stanovení dobývacího prostoru, dále pak uplatnili i věcné námitky vůči obsahu napadeného rozhodnutí.
7. Různé postavení žalobců v řízení před správními orgány se odráží i v tom, jak žalovaný jejich odvolání vypořádal. Odvolání žalobců a), d) až g) posoudil jako nepřipustná, protože tyto žalobce nepovažoval za účastníky řízení. Protože se věcně nezabýval obsahem jejich odvolání, může soud posoudit jen procesní otázku účastenství v řízení o stanovení dobývacího prostoru, nemůže se zabývat jejich věcnými námitkami. Oproti tomu odvolání žalobců b) a c) žalovaný považoval za přípustné a věcně je posoudil. Předmětem přezkumu tak může být vypořádání věcných námitek těchto žalobců.
8. Soud přitom vycházel z toho, že není jeho povinností poskytnout podrobné odpovědi na každou jednotlivou námitku žalobců či žalovaného, pokud zároveň jimi vznesené otázky vypořádá ucelenou argumentací. K tomuto kroku přistoupil jednak proto, že jeho prvotním úkolem je poskytovat ochranu objektivnímu právu i subjektivním veřejným právům žalobců, nikoliv řešit jednotlivosti, jednak proto, že v souzené věci bylo třeba rozhodnout zákonné lhůtě podle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů.

Účastenství v řízení o stanovení dobývacího prostoru

9. Podstata sporu mezi žalobci a žalovaným spočívá v tom, koho lze považovat za osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena. Podle § 28 odst. 2 horního zákona jsou totiž tyto osoby účastníky řízení. Žalobci žalobců a), d) až g) tvrdili, že jejich práva k pozemkům v blízkosti dobývacího prostoru mohou být nepříznivými dopady těžby dotčena, kdežto žalovaný vycházel z toho, že nejde o přímé dotčení a fakticky se nepříznivé vlivy mohou projevit až vlastní hornickou činností, která je povolována samostatně.
10. Na podporu své argumentace žalobci dokázali na podobnost řízení o stanovení dobývacího prostoru s územním řízením s tím, že v režimu stavebního zákona by za účastníky byli považováni a není důvod, aby tomu v režimu horního zákona bylo jinak. Žalovaný se naopak proti analogii s územním řízením opakovaně vymezil, neboť ji nepovažoval za přílehlavou ani samotnému textu zákona, ani vývoji právní úpravy, ani posloupnosti řešení

otázek v jednotlivých řízeních.

11. K tomu lze pouze upozornit, že v rozhodovací činnosti je vyřešeno, zda se řízení o stanovení dobývacího prostoru „podobá“ územnímu řízení: již dříve dospěly Krajský soud v Plzni i Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je zároveň územním rozhodnutím o změně využití území a obvodní báňský úřad ho vydává v řízení, které je územním řízením podle § 84 odst. 1 stavebního zákona. Přitom používá právní úpravu územního řízení obsaženou ve stavebním zákoně, pokud zvláštní úprava obsažená v § 24 až 28 horního zákona nestanoví jinak (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 116/2020-99 ze dne 16. 12. 2020).
12. Vůči tomuto rozhodnutí se žalovaný nijak adresně nevymezil, takže stěžlí lze jakkoliv přisvědčit jeho varování před „bezvýhradným používáním analogie“ mezi těmito řízeními: nejde o analogii a z celku běžného poměru mezi zvláštní a obecnou úpravou plyne, že dosavadní judikatorní závěry k územnímu řízení budou přenositelné do té míry, do níž horní zákon neobsahuje speciální úpravu a zároveň neupravuje odborné otázky, které jsou svou povahou podstatně odlišné.
13. Z hlediska vymezení účastníků horní zákon zvláštní úpravu sice obsahuje, není však v relevantní části obsahově nijak odlišná od úpravy účastenství v územním řízení podle stavebního zákona. Podle 28 odst. 2 horního zákona jsou účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru mimo jiné i *osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena* a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází. Stejně tak jsou podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona účastníky územního řízení mimo jiné *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*.
14. Dílčí rozdíl je pouze v tom, že vymezení účastníků podle § 28 odst. 2 horního zákona výslovně neodlišuje osoby s věcným právem k pozemkům, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn [§ 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], od osob s věcným právem k pozemkům sousedním, které může být přímo dotčeno [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Z toho nelze ovšem dovodit nic jiného, než že *osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny* ve smyslu § 28 odst. 2 horního zákona, zahrnují obě skupiny osob předvídané v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona (s výjimkou obce). Jinými slovy, podle § 28 odst. 2 horního zákona jsou účastníky nejen osoby s právem k pozemku, na němž má být dobývací prostor stanoven (zde je přímé dotčení práv k pozemkům či stavbám zřejmé) ale i osoby další – typicky osoby s právem k sousedním pozemkům, pokud toto jejich právo může být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčeno.
15. Jestliže jsou tato ustanovení formulována v zásadě shodně, není důvod vykládat obsahově odlišně jen proto, že jsou uplatňována v režimu jiných zákonů. Z toho důvodu jsou pro výkladu § 28 odst. 2 horního zákona použitelné dosavadní judikatorní závěry k tomu, kdo je v územním řízení podle stavebního zákona osobou, jejíž právo k pozemku či stavbě může být rozhodnutím dotčeno.
16. Dosavadní rozhodovací praxe – v základu dlouhodobě ustálená – vychází z toho, že posuzování otázky účastenství v územním řízení by mělo být spíše extenzivní, tj. v pochybnostech je třeba s osobami s věcným právem k sousedním pozemkům či stavbám, u nichž přichází v úvahu konkrétní dotčení, zacházet jako s účastníkem podle § 85 odst. 2

písm. b) stavebního zákona. Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení různého druhu. Přímým dotčením lze rozumět především dotčení stíněním, hlukem prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Vedle imisí pocházejících ze samotného záměru, lze uvažovat například též o zvýšení dopravy na komunikaci, která bude užita při spojení záměru s vnějším světem (srov. např. rozsudky NSS č. j. 1 As 16/2008-48 ze dne 30. 4. 2008, č. 1641/2008 Sb. NSS, č. j. 1 As 68/2008-126 ze dne 17. 12. 2008, č. 1786/2009 Sb. NSS, č. j. 7 As 54/2011-85 ze dne 29. 6. 2011),

17. Krajský soud tedy vychází z toho, že účastenství v řízení o stanovení dobývacího prostoru je taktéž třeba chápat extenzivně. Správní orgány proto měly vycházet z toho, že právní úpravou není vyloučeno, aby účastníky řízení byly i osoby, které mají právo k pozemkům či stavbám mimo hranice dobývacího prostoru. Jiná otázka je, zda osoby, které mají právo k pozemkům či stavbám mimo hranice dobývacího prostoru, skutečně mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčeny na svých právech. Při řešení této otázky je třeba zohlednit dvojí: povahu rozhodnutí obecně i vlastní obsah přímo napadeného rozhodnutí.
18. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru má potenciál vyvolat změnu poměrů v lokalitě a zároveň opravňuje organizace k dobývání výhradního ložiska v tomto prostoru (§ 24 odst. 1 horního zákona). Tím se nepochybně dotýká práv osob s věcnými právy k pozemkům spadajících do vymezení tohoto prostoru, a to bez ohledu na to, že jen na základě rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru ještě nelze zahájit vlastní dobývání (srov. rozsudky NSS č. j. 4 As 116/2020-99, č. j. 8 As 98/2015-46 ze dne 18. 11. 2015). Z argumentace žalovaného ovšem neplyne, proč by mělo být vyloučeno, že tato změna poměrů nemůže mít přímý vliv i na práva osob dalších, které mají věcná práva k pozemkům či stavbám mimo hranice dobývacího prostoru (které by proto měly být považovány za sousední).
19. Smyslem obdobných rozhodnutí je obvykle povolení či umístění záměru, který se však typicky může realizovat až na základě nějakého dalšího správního aktu (např. územním rozhodnutím stavební úřad *schvaluje navržený záměr* a stanoví *podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru*; srov. 92 odst. 1 stavebního zákona). To však neznamená, že posouzení okolností přímo navázaných až na vlastní uvedení záměru v život nemůže být posouzeno v nějakém z předchozích správních aktů. Právě naopak, zásadě prevence a předběžné obezřetnosti odpovídá co nejdřívější posouzení všech otázek, které v té které fázi posoudit lze. Samotné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru již počítá s následnou realizací hornické činnosti, všechny otázky obecně s tím spojené tak je třeba posoudit již v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Pouze ty otázky, které skutečně souvisí pouze s konkrétním způsobem dobývání ložiska, lze posuzovat v navazujícím řízení o povolení hornické činnosti podle zákona o hornické činnosti (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 1 As 76/2018-60 ze dne 12. 4. 2018, odst. 55). Jsou-li otázky, které lze posoudit v obou řízeních, nejsou orgány báňské správy na základě tohoto výkladu nuceny k dvojímu posuzování téhož, ale mohou při povolování hornické činnosti vycházet z toho, jaký úsudek si o nich učinily v předcházejícím řízení o stanovení

dobývacího prostoru.

20. Pro konkrétnější posouzení soudu nedává napadené rozhodnutí ani argumentace uplatněná žalovaným v řízení o žalobě prostor, protože z nich fakticky nelze zjistit, jaké konkrétní odborné otázky, které se mohou (přímo i nepřímo) dotknout práv osob s právy k pozemkům či stavbám sousedícím s dobývacím prostorem, jsou posuzovány výlučně v řízení o povolení hornické činnosti a nemohou být posouzeny při stanovení dobývacího prostoru, protože se práv osob s právy k pozemkům či stavbám sousedícím s dobývacím prostorem nijak přímo nedotýkají.
21. Z obsahu napadeného rozhodnutí, resp. z výrokové části jemu předcházejícího rozhodnutí obvodního báňského úřadu se však nejeví přesvědčivým, že by dotčení práv osob s právy k pozemkům či stavbám sousedícím s dobývacím prostorem fakticky i právně souviselo výlučně s vlastním způsobem dobývání vyhrazeného ložiska. Již v napadeném rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je totiž řešen zvýšený průchod vod, skryvka pudy, provedení ochranného zemního valu mimo jiné i k ochraně stávající zástavby a potenciálu rozvoje bydlení na zastavitelných plochách, ovlivnění režimu podzemních vod, denní doba těžebních prací, povaha prací (bez trhacích prací, pomocí lžicových rypadel), absence technologické linky spojená s převozem do stávající úpravny v Božičanech, prašnost. Pouze některé z těchto podmínek jsou výslovně stanoveny v návaznosti na povolení hornické činnosti.
22. Z toho tedy plyne, že v rámci rozhodování o stanovení dobývacího prostoru jsou řešeny otázky, které jsou v rozhodovací praxi obvykle považovány za příklady přímého dotčení práv osob s právy k sousedním pozemkům a stavbám (zejména imise hluku, prachu ze samotné činnosti i ze zvýšené intenzity automobilové nákladní dopravy). Nelze přehlédnout ani to, že body č. 1.12 a 1.24 výrokové části rozhodnutí obvodního báňského úřadu je stanovena podmínka kontrolního měření hladin ve vybraných studnách, mezi něž patří i studna na pozemku p. č. 45/1, k. ú. Mírová, jehož vlastníkem je žalobce d). Pro ilustraci pak lze poukázat i na bod č. 7 výrokové části rozhodnutí obvodního báňského úřadu. V něm je konstatováno závazné stanovisko Magistrátu města Karlovy Vary, podle něhož je záměr stanovení dobývacího prostoru v souladu s územním plánem obce Mírové za předpokladu, že nebude ohrožen potenciál rozvoje bydlení na zastavitelných plochách Z1, Z2 a Z4. Opět tedy již ve fázi rozhodování o stanovení dobývacího prostoru jsou tímto způsobem zajišťovány zájmy (a zde i právo obce Mírová na samosprávu) na pozemcích mimo dobývací prostor.
23. V řízení o stanovení dobývacího prostoru jsou tedy řešeny otázky odpovídající jak námitkám některých žalobců, tak obvyklému chápání potenciality přímého dotčení práv. Je proto při nejmenším nedostatečný závěr žalovaného, že přímé dotčení práv osob s věcnými právy k pozemkům a stavbám v sousedství dobývacího prostoru je možné až vlastní hornickou činností a že tato otázka je z hlediska předmětu řízení o stanovení dobývacího prostoru předčasná. Při zohlednění obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů se jeví, že tyto otázky lze alespoň zčásti řešit ještě před řízením o povolení hornické činnosti.
24. Z těchto důvodů považuje soud závěry žalovaného za nesprávné. Přímé dotčení práv ve smyslu § 28 odst. 2 horního zákona není vyloučeno již jen tím, že dosud nedochází k povolení hornické činnosti, ale „pouze“ ke stanovení dobývacího prostoru. Není však vyloučeno ani to, že jednotliví žalobci a), d) až g) nebudou účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru ani ve smyslu extenzivně vykládaného § 28 odst. 2 horního zákona,

protože v dalším řízení bude na základě konkrétních okolností případu zjištěno a odůvodněno, že přímé dotčení jejich práv fakticky nehrozí.

25. K tomu lze jen připomenout, že § 28 odst. 2 horního zákona slouží k vymezení okruhu účastníků (k tomu postačí *potencialita dotčení*), neplyne z něj však, že správní orgány musí dojít k závěru o tom, že práva žalobců *skutečně budou* přímo dotčena, jak oni tvrdí. To vyplyne až po případném věcném posouzení jejich námitek.

Posouzení dopadů dobývacího prostoru na ochranu přírody

26. Žalobci b) a c) brojili přípustnými námitkami proti nedostatkům či absenci jednotlivých závazných stanovisek. I zde žalovaný zaujal především principiální postoj spočívající v tom, že dotčení těchto zájmů je možné až na základě hornické činnosti, a tedy má být řešeno v rámci řízení o jejím povolení.
27. I zde se soud se stanoviskem žalovaného neztotožnil, protože neshledal důvod, pro který by ochrana významných krajinných prvků a krajinného rázu musela být odsunuta do řízení o povolení hornické činnosti. Obdobnou argumentaci ostatně žalovaný již dříve ve věci souzené Krajským soudem v Plzni uplatnil a neuspěl s ní.
28. Podle § 28 odst. 6 až 8 horního zákona je úkolem obvodního báňského úřadu, aby posoudil návrh především z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství *a jeho důsledků*; přitom posoudí také, zda vyhovuje požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů. Za tím účelem zabezpečí stanoviska dotčených orgánů státní správy a v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru stanoví podmínky, kterými se zabezpečí celospolečenské zájmy v území.
29. Tato ustanovení interpretoval Nejvyšší správní soud (a před ním i Krajský soud v Plzni) tak, že jsou podle něj orgány báňské správy povinny zajistit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 116/2020-99, odst. 71). Za toho stavu není zřejmého důvodu, proč by ve stejné fázi nemělo být vyžádáno závazné stanovisko k zásahům, které by mohl vést k poškození významného krajinného prvku a souhlas k činnostem, které by mohly změnit krajinný ráz podle § 4 odst. 2 a § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dopad rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru do těchto chráněných zájmů bude totiž obdobný, byť nejde o samotné zahájení hornické činnosti.
30. Obojí je ostatně bráno i v odborné literatuře jako typický příklad stanovisek, která mají být obstarána již v řízení o stanovení dobývacího prostoru [srov. VÍCHA, Ondřej. § 28 Řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru. In: VÍCHA, Ondřej. Horní zákon: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-27]. ASPI_ID KO44_1988CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.]. I tuto námitku tak soud shledal důvodnou [správní orgány nezpochybnil, že v místě stanovovaného dobývacího prostoru jsou významné krajinné prvky ve smyslu druhé věty § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny].

Hluková zátěž

31. Oproti výše uvedenému neshledal soud důvodnými poměrně obecné námitky žalobců b) a c) vůči posouzení hlukové zátěže. Žalobci totiž nijak důkazně nepodložili své tvrzení, že údaje uvedené v hlukové studii z prosince 2013 jsou zastaralé. Jediné konkrétnější, avšak taktéž neprokazované tvrzení o nárůstu dopravy podle sčítání v roce 2016, nezohledňuje, že hluková studie by podle závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví vydaného

podle § 149 odst. 7 správního řádu pro účely odvolacího řízení před žalovaným měla být aktualizována v navazujícím řízení o povolení těžby. Protože žalobci toto zcela pominuli, není jasné, v čem by měla spočívat nezákonnost tohoto postupu a jaký by to mělo mít vliv na zákonnost samotného rozhodnutí žalovaného.

32. Další námitky žalobců (stará hluková zátěž, kontrolní měření) pak nezohledňují obsah studie, která jednak vychází z dat předchozí hlukové studie z roku 2004, jednak explicitně uvádí, že na dvou referenčních místech je hygienický limit překročen a vliv záměru na toto překročení je zanedbatelný. Studie tedy vychází z obdobných východisek jako námitky žalobců a vypořádává se s nimi, aniž by bylo zřejmé, v čem je toto vypořádání a na něj navazující závěry nesprávné.
33. Závěrem soud neshledal důvodnými ani námitky vůči chybějícímu posouzení kumulativních vlivů souběžné těžby v dobývacích prostorech a nesprávnému posouzení skrývky jako stavební činnosti. I tyto námitky byly obecné, proto lze jen obecně konstatovat, že hluková studie jasně vyložila, proč považuje skrývku za činnost obdobnou činnosti stavební: užití stroje i způsob jejich práce jsou srovnatelné [shrnovače (dozery), rypadla i nakladače jsou typické stroje pro zemní práce při stavební činnosti – pozn. soudu]. Z obsahu hlukové studie pak plyne, že byl posouzen nejen kumulativní vliv dopravy, ale též těžby v dobývacích prostorech Mírová i a Jenišov (srov. str. 41–44 hlukové studie).
34. Namítali-li žalobci, že na „negativní dopady zvýšené hlukové zátěže a na jejich nesprávné vyhodnocení poukazovali všichni žalobci ve svých odvoláních“, lze k tomu uvést, že pouze u žalobců b) a c) došlo k věcnému posouzení jejich odvolání. Samotné odvolací námitky proti posouzení hlukové zátěže však byly opět pouze obecné: nad rámec sdělení, že odborné podklady byly „naprosto neodborně zpracované“ a jsou zastaralé, z nich nelze zjistit nic konkrétního. Tomu odpovídajícím způsobem žalovaný tyto námitky uchopil a vypořádal, a to včetně nezbytného vyžádání změny či potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu (podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává *správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání*, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem; správní řád tedy zvyšuje odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 56/2007-71 ze dne 13. 2. 2008, č. 1580/2008 Sb. NSS).

Informace zahájení řízení a o konání o konání ústního jednání

35. Žalobci také namítali řadu procesních vad v řízení před obvodním báňským úřadem, které spočívaly zejména v nedostatečném informování účastníků řízení.
36. Ve vztahu k žalobcům b) a c) jsou tyto námitky nedůvodné, protože tito žalobci jsou právníckými osobami, jejich předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Postavení účastníků řízení jim tak náleží podle § 9c odst. 3 ve spoj. s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o posuzování vlivů, tedy až od okamžiku, kdy se do řízení jako účastníci přihlásili. Žalobci b) a c) nijak nerozporovali závěr žalovaného, že se přihlásili až do řízení o odvolání. Nebyl tedy důvod, aby byli informováni o jednotlivých krocích v prvostupňovém řízení před obvodním báňským úřadem.
37. Ve vztahu ke zbylým žalobcům a), d), e), f) a g) pak jsou tyto námitky materiálně předčasné. Soud totiž těmto žalobcům výše přisvědčil v tom, že úvahy správních orgánů o vymezení účastníků řízení jsou nedostatečné a nelze tedy s jistotou konstatovat, že tito žalobci nejsou účastníky řízení (avšak ani, že jimi jsou). O tom si musí nejprve učinit

úvahu správní orgány na základě *konkrétních skutkových okolností* a zároveň na základě výkladu § 28 odst. 2 horního zákona, podle něhož má být možnost *přímého dotčení práv* vykládána extenzivně. Teprve poté, co správní orgány ve světle právě uvedeného opětovně vymezí okruh účastníků, bude se soud moci zabývat tím, zda je toto vymezení správné a zda vůči všem správně vymezeným účastníkům řízení správní orgány postupovaly v řízení korektně. Jinými slovy, soud by nyní mohl námitky žalobců a), d), e), f) a g) vypořádat pouze hypoteticky, protože jejich účastenství nebylo dosud nepochybně zjištěno a tak nemůže být ani s jistotou posouzena zákonnost postupu správních orgánů. Pro takové hypotetické rozhodování však důvod není.

Závěr

38. Na základě výše uvedené argumentace soud dospěl k tomu, že požadavek přímého dotčení práv podle § 28 odst. 2 horního zákona je třeba vykládat zásadně stejným způsobem, jako je rozhodovací praxi již dlouhodobě vykládán § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Důvody pro jiný výklad nemohou spočívat pouze v tom, že stanovením dobývacího prostoru ještě nemůže být zahájena vlastní hornická činnost v tomto prostoru. Důvody pro jiný výklad mohou spočívat v rozdílech mezi předmětem těchto úprav, tedy v tom, zda existují nějaké konkrétní odborné otázky, které nemohou být posouzeny již při stanovení dobývacího prostoru.
39. Správní orgány tedy vymezily okruh účastníků na základě nedostatečných úvah a nedostatečně posoudily i potřebu ochrany významných krajinných prvků a krajinného rázu. Soud proto shledal žalobu důvodnou a rozhodnutí žalovaného bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
40. V dalším řízení žalovaný reviduje svůj názor o zásadním rozdílu mezi § 28 odst. 2 horního zákona a § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a posoudí postavení žalobců a), d) až g) ve světle extenzivního výkladu zaujímaného v rozhodovací praxi. Může však doplnit důvody, pro které má za to, že konkrétní odborné otázky, které žalobci svými námitkami vymezili, věcně nemají vztah k otázkám řešeným v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Tento svůj případný názor podrobně odůvodní, a to i ve světle odborných otázek, které jsou v témže řízení řešeny ze strany dotčených orgánů. Na základě toho si učiní závěr o tom, jaké je a mělo být postavení žalobců a), d) až g) v řízení, zda došlo k vadám v řízení před obvodním báňským úřadem a zda je možné v odvolacím řízení věcně rozhodnout při zachování procesních práv účastníků tohoto řízení. Obdobně bude postupovat ve vztahu k posouzení zásahů, které by mohly vést k poškození významného krajinného prvku, a ve vztahu k posouzení potřeby souhlasu k činnostem, které by mohly změnit krajinný ráz.

Náklady řízení

41. Procesně úspěšní žalobci mají vůči procesně neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
42. V případě žalobců a) až e) se náhrada nákladů se skládá z odměny za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) snížené o 20 % u společného zastupování (2 480 Kč) a dvou režijních paušálů po 300 Kč dle § 9 odst. 4, § 7 bodu 3, § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4, § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To vše zvýšeno o 5 334 Kč odpovídajících dani z přidané hodnoty a 15 000 Kč za pět zaplacených soudních poplatků po 3 000 Kč.
43. Za vyjádření žalobců a) až e) ke složení senátu a souhlas s rozhodnutím bez jednání soud

odměnu nepřiznal, neboť nejde o žádný z úkonů právní služby vyjmenovaných § 11 odst. 1, 2 advokátního tarifu, ani žádnému z těchto úkonů svou povahou a účelem neblíží (§11 odst. 3 advokátního tarifu *a contrario*)

44. Žalovaný je proto povinen zaplatit žalobcům a) až e) do jednoho měsíce ode dne právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení v celkové výši 45 734 Kč k rukám advokáta Mgr. Vítězslava Dohnala.
45. V případě žalobkyň f) a g) se náhrada nákladů se skládá z jimi vynaložených hotových výdajů 69,50 Kč (obálky na čl. 15 spisů sp. zn. 59 A 6/2021 a 59 A 7/2021, obálka ke společnému podání na č. l. 89 spisu sp. zn. 59 A 8/2021) a zaplacených soudních poplatků po 3 000 Kč. Žalovaný je proto povinen zaplatit každé ze žalobkyň f) a g) náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 069,50 Kč do jednoho měsíce ode dne právní moci tohoto rozsudku.
46. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. srpna 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu