



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) město Janovice nad Úhlavou**, se sídlem Harantova 132, Janovice nad Úhlavou, **b) město Nýrsko**, se sídlem Náměstí 122, Nýrsko, oba zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330/15, Tábor, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Klatovské šterkopísky, s.r.o., IČO: 62968025, se sídlem Plzeňská 61, Plzeň – Křimice, zast. Mgr. Jaromírem Kalužikem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2019, č. j. SBS 19808/2019/ČBÚ-21, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 1. 2020, č. j. 59 A 12/2019 - 134,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II.** Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.364,50 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobců JUDr. Miloše Tuháčka, advokáta.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobcům na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.364,50 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobců JUDr. Miloše Tuháčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (dále též „OBÚ“) ze dne 18. 4. 2019, č. j. SBS 22783/2017/OBÚ-06/29, kterým byl na základě § 27 odst. 1 zákona

č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), stanoven dobývací prostor Bystřice nad Úhlavou pro dobývání výhradního ložiska šterkopísku Petrovice nad Úhlavou (ev. č. 3 016 000).

[2] Žalobci proti tomuto rozhodnutí podali žalobu, v níž namítali, že žalovaný v rozporu s § 27 odst. 6 horního zákona nepřípustně zúžil předmět řízení o stanovení dobývacího prostoru. Správní orgány se podle žalobců fakticky nevypořádaly s námitkami žalobců směřujícími proti zásahu do jejich vlastnického práva, práva na samosprávu a zájmu na ochraně zdraví a životního prostředí jejich občanů. Aniž by provedly test proporcionality, daly před veřejným zájmem přednost ekonomickým zájmům osoby zúčastněné na řízení na exploataci ložiska. Závěr žalovaného, že báňským úřadům nepřísluší hodnotit, jaký zájem je v daném území převažující, není správný. Pokud již byla báňským úřadům stanovena pravomoc rozhodovat o změně využití území formou vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, jsou povinny tyto zájmy poměřovat.

[3] Vypořádání svých námitek proti obsahu četných závazných stanovisek, souhlasů a vyjádření dotčených orgánů považovali žalobci za rozporné s právním řádem, neboť žalovaný o obsahu těchto potvrzujících stanovisek pouze uvedl, že původní závazná stanoviska byla nadřízenými orgány potvrzena. Rozhodnutí žalovaného se obsahem závazných stanovisek téměř vůbec nezabývalo, což je v rozporu s judikaturou správních soudů. Dobývací prostor byl stanoven v rozporu se zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje a územním plánem města Nýrsko. Žalovaný nevypořádal: a) námitky proti závaznému stanovisku orgánu územního plánování Městského úřadu Klatovy ze dne 5. 11. 2018, č. j. OVÚP/7652/18/Ma., b) námitku žalobců o absenci odůvodnění závěru OBÚ, že závazné stanovisko (souhlas dle § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu) se týká až vlastní realizace záměru, c) námitku nesplnění požadavku stanoviska Povodí Vltavy ze dne 15. 3. 2016, č. j. 9188/2016/342 S 2016/2319, na zpracování havarijního plánu a povodňového plánu, d) námitku absence pravomocného rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, e) námitku neodpovídajícího dopravního napojení dobývacího prostoru. Vzhledem k tomu, že žalobce a) by byl coby vlastník místní komunikace, na kterou má být těžba napojena, účastníkem řízení, a přitom je rozhodnut nedat souhlas k tomuto napojení, není možné těžebnu na síť pozemních komunikací připojit. Závěrem žalobci uvedli, že řízení o stanovení dobývacího prostoru nahrazuje řízení o umístění stavby, a je na něj tedy možno a nutno klást obdobné požadavky.

[4] Krajský soud v Plzni shora nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud na základě § 27 odst. 6 horního zákona a závěrů uvedených v rozsudcích NSS ze dne 2. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 - 60, a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, dospěl k závěru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je řízením územním. Tato skutečnost je navíc výslovně potvrzena ustanovením § 84 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Správní orgány obou stupňů pochybily již tím, že vycházely z nesprávného právního názoru, že se v případě řízení o stanovení dobývacího prostoru o územní řízení nejedná. Opakovaný závěr OBÚ o tom, že se námitkami žalobců nebude zabývat, když vše má být řešeno až v rámci povolení hornické činnosti, tedy nebyl správný.

[5] Širší rozsah řízení o stanovení dobývacího prostoru, než ze kterého vycházely správní orgány, vyplývá i z jiných ustanovení horního zákona (§ 25 odst. 1, § 27 odst. 2, § 28 odst. 1 písm. d) a § 27 odst. 5). Na uvedených závěrech nemění nic ani existence ustanovení § 33 cit. zákona upravujícího řešení střetu zájmů, na které upozornila osoba zúčastněná na řízení. Nelze totiž přehlédnout větu třetí § 33 odst. 2 téhož zákona, která je obdobou ustanovení § 114

pokračování

odst. 2 stavebního zákona. Horní zákon v poznámce příkladmo odkazuje krom jiných na zákon o obcích, o péči a zdraví lidu, o ochraně zemědělského půdního fondu, o vodách, o lesích a o ochraně přírody a krajiny.

[6] Na základě obdobného typu zákonných ustanovení je nezbytné trvat na tom, že námitky účastníků musí být uplatňovány v tom typu řízení, do kterého patří. Tato skutečnost je současně potvrzena existencí tradiční koncentrace řízení, která je v případě horního zákona uvedena v § 28 odst. 3. Účastníci tak nejsou oprávněni „schovávat si“ nějaké námitky teprve do navazujícího správního řízení. Stejně platí i pro správní orgány. Nejsou oprávněny odkládat vyřešení námitek, které mají být vypořádány v jednom typu řízení až do řízení navazujícího. Správní orgány nebyly oprávněny převést vypořádání námitek žalobců spadajících do řízení o stanovení dobývacího prostoru do řízení o povolení hornické činnosti a námitky žalobců byly povinny řádně vypořádat v odůvodnění svých rozhodnutí.

[7] Pro možnost vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je podstatné posouzení jeho vlivu na okolí. S tím bezprostředně souvisí i otázka případných havarijních či povodňových vlivů dobývacího prostoru na okolí. Bylo-li tedy uloženo zpracování havarijního a povodňového plánu, bylo třeba, aby byl tento předložen a posouzen v řízení o stanovení dobývacího prostoru.

[8] S poukazem na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, krajský soud dále shledal pochybení správních orgánů spočívající ve vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru při neexistenci povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“). Odkaz OBÚ na § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb. je nesprávný, neboť toto ustanovení ukládá povinnost přiložit k žádosti o povolení hornické činnosti seznam výjimek, které byly pro plánovanou hornickou činnost organizaci povoleny příslušným orgánem, nikoli to, kdy mají být tyto výjimky vydány. Prvoinstanční orgán se namísto toho měl řídit na věc dopadajícím ustanovením § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb., které v poznámce příkladmo přes dvojitý odkaz odkazuje krom jiných na zákon o obcích, o péči a zdraví lidu, o ochraně zemědělského půdního fondu, o vodách, o lesích a ZOPK. S ohledem na znění § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona krajský soud dále shledal, že otázka dopravního napojení tak měla být jednoznačně řešena v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru. Krajský soud shledal nesprávným postup správních orgánů, které k jasně formulovaným námitkám žalobců pouze stroze odkázaly na existenci závazných stanovisek (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163).

[9] Uvedené závěry krajský soud vztáhl také k námitkám osoby zúčastněné na řízení, jelikož vycházela ze stejných závěrů jako správní orgány. K námitkám, v nichž osoba zúčastněná na řízení doplňovala důvody ve správních rozhodnutích neuvedené, soud nepřihlížel, neboť z pohledu žalobních bodů přezkoumává zákonnost závěrů uvedených ve správních rozhodnutích, nikoli dodatečných závěrů ve správních rozhodnutích neuvedených.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků řízení

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný (dále též „stěžovatel“) a osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“).

II. a) Kasační stížnost stěžovatele

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítal, že soud nesprávně posoudil zejména to, že řízení o stanovení dobývacího prostoru vyhodnotil jako územní řízení ve smyslu stavebního zákona. S názorem krajského soudu žalovaný nesouhlasí s ohledem na znění

§ 24 až 29 horního zákona. Tento zákon obsahuje jak hmotněprávní, tak i speciální procesní ustanovení týkající se dobývacích prostorů. Ve vztahu ke stavebnímu zákonu mohou mít buď povahu speciální právní úpravy, anebo se jedná o ustanovení jdoucí zcela mimo stavebněprávní úpravu, což krajský soud zcela opomenul. Ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona nelze chápat tak, že se celé řízení o stanovení dobývacího prostoru bude řídit nejen horním, ale také stavebním zákonem. Toto ustanovení je vůči stavebnímu zákonu zcela speciálním. Dobývací prostory jako specifický institut horního zákona se stanovují pouze podle tohoto zákona. Oba zmiňované zákony mají své odlišné požadavky a cíle, odlišné procesní požadavky a jiné okruhy účastníků.

[12] Dle soudu má báňský úřad při řízení o stanovení dobývacího prostoru upraveného horním zákonem aplikovat také stavební zákon, přestože tento zákon báňským úřadům k takovému postupu nedává žádné kompetence. Podle stěžovatele nebylo smyslem úpravy a cílem zákonodárce podřídit režim stanovení dobývacího prostoru režimu stavebního zákona. Použití spojky „i“ uvedené v § 27 odst. 6 horního zákona znamená, že měla být rozhodnutí o stanovení či změně dobývacího prostoru toliko dána síla územního rozhodnutí, nikoli podřízení procesu stanovení dobývacího prostoru režimu územního řízení. Názor soudu redukuje báňské úřady v otázce dobývacích prostorů ze speciálního rozhodovacího orgánu podle zvláštních předpisů na jiný orgán podle stavebního zákona. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona a příslušných prováděcích předpisů pak soud *de facto* zužuje pouze na rozhodnutí o změně využití území. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru však je rozhodnutím s daleko rozmanitějším záměrem. Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, považuje stěžovatel ve vztahu k dané problematice za irelevantní, neboť se v něm jednalo odlišný případ, v němž byly řešeny jiné otázky (zvláštní dobývací prostor, tedy dobývací prostor stanovený uvnitř jiného dobývacího prostoru pro odlišný nerost).

[13] Závěr soudu, v němž požaduje, aby byly otázky, které se týkají až samotného dobývání ložiska a na které poukazovali žalobci, řešeny již ve stadiu stanovení dobývacího prostoru a ne až při povolování hornické činnosti, podle stěžovatele neodpovídá textu horního zákona a zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen zákon o hornické činnosti), a není příhodný s ohledem na povahu věci. Základní podstatou řízení o stanovení, změně či zrušení dobývacího prostoru je jiná otázka než u řízení podle stavebního zákona. Dobývací prostor se stanovuje pouze v území, kde již je prostřednictvím tzv. chráněného ložiskového území chráněno ložisko výhradního nerostu omezením stavební činnosti, která nesouvisí s dobýváním. Samotný dobývací prostor však využití pozemků, na kterých je stanoven, nijak nemění ani neomezuje. Stěžovatel poukázal na usnesení sp. zn. II. ÚS 241/99, v němž Ústavní soud vyhodnotil, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru se řeší pouze omezený okruh základních otázek a otázky ostatní se řeší až při povolování hornické činnosti. Stěžovatel připomenul, že rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru ještě vůbec nevznikají žádné reálné dopady spojené s těžbou (nevzniká žádná zátěž z hlediska emisí, hluku, zvýšené dopravy atd.). Tyto otázky proto musejí být vyřešeny až v řízení o povolení hornické činnosti, nemusí však být řešeny v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Stanovení dobývacího prostoru nijak nemění ani neomezuje využití pozemků, na kterých je dobývací prostor stanoven.

[14] Podle stěžovatele krajský soud zaměňuje pojem „námitky účastníků“ a institut „střetu zájmů“ podle § 33 horního zákona. Vyřešení střetů zájmů podle § 33 odst. 4 horního zákona je organizace povinná doložit až v řízení o povolení hornické činnosti, při kterém se předkládá plán povolení otvírky přípravy a dobývání výhradního ložiska.

pokračování

[15] Závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí jakožto orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“), kterým byl udělen souhlas k návrhu na stanovení dobývacího prostoru podle § 6 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též zákon o ochraně ZPF), je podle stěžovatele pro záměr stanovení dobývacího prostoru postačující. Odnětí zemědělské půdy ze ZPF podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, kterým argumentuje soud, se podle názoru stěžovatele týká až vlastní realizace záměru, tj. dobývání ložiska v dobývacím prostoru, a tedy následného řízení o povolení hornické činnosti. Požadavek odnětí zemědělské půdy ze ZPF již při stanovení dobývacího prostoru, tedy v době, kdy pozemky i po stanovení dobývacího prostoru lze k zemědělské činnosti používat a běžně se tak i děje, navíc v době, kdy není zřejmé, od kdy, na jak dlouho dobu a v jakém konkrétním rozsahu má být odnětí realizováno pro umožnění budoucí možné těžby, jde podle názoru stěžovatele proti smyslu zákona o ochraně ZPF.

[16] Soud v bodě 58 rozsudku tvrdí, že již rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vyžaduje odnětí půdy ze ZPF. Pokud se ale jedná o aplikaci zákona o ZPF, v bodě 59 napadeného rozsudku není soudem vůbec odůvodněno, proč není přihlédnuto k § 6 zákona o ochraně ZPF a je upřednostněno ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona. Aplikace § 6 tohoto zákona je u stanovení dobývacího prostoru zcela správná, a pokud by měl být aplikován § 9 odst. 1 téhož zákona, postrádala by existence jeho § 6 (a tedy souhlasu se záměrem) smyslu. Právě ustanovení § 6 a § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF dokládají, že v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru se aplikuje § 6 a teprve v řízení o povolení hornické činnosti se použije § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.

[17] Stěžovatel dále krajskému soudu vytknul, že nutnost předložit havarijní a povodňový plán v řízení o stanovení dobývacího prostoru nezdůvodňuje žádnými právními argumenty. Stanovení dobývacího prostoru neopravňuje držitele k žádné činnosti, ani nemění poměry území, na kterém je dobývací prostor stanoven. Nemá tedy žádný vliv na zdolávání možných havárií či povodňových stavů. Oba zmiňované havarijní dokumenty budou potřebné až v případě, že bude v budoucnu povolena a realizována těžba. Zpracování těchto plánů navíc vyžaduje znalosti informací, které v současné době nejsou k dispozici a budou známy nejdříve při předložení žádosti o povolení hornické činnosti. Obdobná argumentace platí také pro řešení otázky napojení na infrastrukturu. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že se o územní řízení nejedná a pro stanovení dobývacího prostoru není technické řešení dopravy relevantní.

[18] Stejnou situaci spatřuje stěžovatel také u výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK. Zamítnutí této námítky dostatečně odůvodnil již OBÚ. S názorem krajského soudu se stěžovatel neztotožnil, neboť rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru není rozhodnutím o umístění stavby podle stavebního zákona, o které jde v rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 124, na který se odvolává krajský soud. Výjimka je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu a musí tedy být podle § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb. předložena až k žádosti o povolení hornické činnosti. Stěžovatel upozornil, že řízením o stanovení dobývacího prostoru není povolována žádná činnost, která by mohla jakkoli ovlivnit chráněné druhy živočichů. Výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů se opět váže až k následnému samostatnému řízení o povolení hornické činnosti.

[19] Krajský soud podle stěžovatele opomenul skutečnost, že příslušné souhlasy a závazná stanoviska v návaznosti na procesní úkony žalobců byly řádně přezkoumány příslušnými nadřízenými správními orgány. Námítky žalobců v průběhu řízení tak byly vypořádány dostatečným způsobem. Odkazy na závazná stanoviska byly ve správních rozhodnutích zvoleny pouze tam, kde bylo zcela zřejmé, že závazná stanoviska skutečně námítku řeší a protínají se s ní.

Cílem takového postupu nebylo odbýt účastníky. Bylo by však v rozporu se zásadou procesní ekonomie provádět detailní vysvětlení tam, kde řešení námítky vyplývá z podkladů rozhodnutí, se kterým se mohl účastník řízení seznámit.

[20] Podle stěžovatele není na místě ani závěr krajského soudu, v němž dal za pravdu požadavku žalobců, aby správní orgány prováděly jakousi kompletní revizi zjištění již učiněných specializovanými správními orgány. Věcnou stránku závazných stanovisek orgánů státní báňské správy totiž nemůže přezkoumávat, a to nejen proto, že jej k tomu zákon nezmocňuje, ale zejména proto, že tato stanoviska řeší otázky stojící mimo jeho odborné zaměření. Odkaz soudu na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, neodpovídá situaci správního řízení vedeného před orgány státní báňské správy, neboť se jedná o judikát ke stavebnímu řízení podle stavebního zákona. K otázce postupu orgánů státní báňské správy ve vztahu k závazným stanoviskům stěžovatel poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 7 A 170/2000 - 77, a konstatoval, že je nutné od sebe odlišovat řízení o stanovení dobývacího prostoru, které pouze vymezuje určité území a následné řízení o povolení hornické činnosti. Obě tato řízení se odlišují a je to právě až druhá, navazující fáze, která může mít reálný dopad do práv a oprávněných zájmů žalobců.

II. b) Kasační stížnost stěžovatelky

[21] Stěžovatelka namítala nejprve nedostatečné a nesrozumitelné odůvodnění rozsudku krajského soudu. V některých případech podle stěžovatelky krajský soud vypořádal námítky pouze způsobem kopírujícím ustanovení právního předpisu nebo judikátu či pouhým odkazem na ně, čímž jednoznačně porušil svou povinnost řádně popsat a odůvodnit, v čemž konkrétně spočívá nesprávnost argumentace účastníka řízení. Stěžovatelka má za to, že v souvislosti s vydáním rozhodnutí stěžovatele nedošlo k žádnému zkrácení práv žalobců, ať již hmotných či procesních, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí.

[22] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, že nepřihlédl k námítkám, ve kterých stěžovatelka doplňovala důvody ve správních rozhodnutích neuvedené. Krajský soud tím totiž činí postavení stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení téměř obsoletním. Stěžovatelka byla osobou zúčastněnou na řízení, neboť mohla být (a ostatně také byla) přímo dotčena zrušením rozhodnutí vydaným v její prospěch. Z povahy věci tak plyne, že argumentace stěžovatelky poukazující na nesprávnost žalobních bodů bude do jisté míry také argumentací podporující závěry báňských správních úřadů a to třeba i v rámci rozdílné argumentační linie, než která je obsažena v rozhodnutí. Stěžovatelka v rámci svých písemných vyjádření primárně poukazovala na nesprávnost argumentace předložené žalobci. Soud však tuto skutečnost ignoroval a s relevantní argumentací stěžovatelky se nijak nevypořádal. Stěžovatelce není zřejmé, jaký význam by v projednávané věci mělo uplatňování jejího práva předkládat písemná vyjádření, pokud by se soud nemusel jakkoliv vypořádat s jejími argumenty ohledně nedůvodnosti žaloby domáhající se zrušení rozhodnutí vydaného v její prospěch, resp. pokud by jí bylo dovoleno pouze opakovat argumentaci již uvedenou ve zrušeném rozhodnutí. Předložením nové či podpůrné argumentační linie ze strany stěžovatelky jistě nedochází k vytváření nových závěrů neuvedených v rozhodnutí. Argumenty předložené stěžovatelkou mají za cíl prokázat správnost závěrů uvedených v rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud tak podle stěžovatelky v rozporu se zákonem neumožnil stěžovatelce jakožto osobě zúčastněné na řízení uplatnění jejího základního práva předkládat písemná vyjádření, když její argumentaci obsaženou v jí předložených písemných vyjádřeních zcela bezdůvodně pominul a nijak se s ní věcně nevypořádal. Na základě výše uvedeného stěžovatelka označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

pokračování

[23] K zásahu do práv stěžovatelky došlo také nesprávným postupem soudu při vypořádání námitek žalobců. Podle stěžovatelky soud v podstatě pouze nekriticky přejal veškerou jimi předloženou argumentaci. Na mnoha místech ignoroval námitky stěžovatelky, resp. neuvedl, proč je považoval za nedůvodné. Soud tak podle stěžovatelky porušil svou povinnost řádně popsat a odůvodnit, v čemž konkrétně spočívá nesprávnost argumentace stěžovatelky, a napadený rozsudek tak je nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Závěr soudu, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je územním řízením ve smyslu stavebního zákona, označila stěžovatelka za nesprávný a v přímém rozporu s jazykovým výkladem horního zákona. Namítla, že argumentace soudu vede ve svém důsledku k neúměrně extenzivnímu rozsahu řízení o stanovení dobývacího prostoru, a tedy neúměrně extenzivnímu rozsahu přezkumu návrhu stěžovatelky na stanovení dobývacího prostoru, se kterým předpisy horního práva vůbec nepočítají. Argumentace soudu ve své podstatě vyžaduje aplikaci jakéhosi regulačního „mixu“ dvou samostatných a komplexních procesních úprav, čímž dochází ke vzniku nelogických duplicit a překryvů, s jejichž existencí, stejně jako se vzájemným vztahem obou úprav se soud nevyrovnává.

[25] I v případě správnosti závěru soudu o nutnosti posuzovat řízení o stanovení dobývacího prostoru jako územní řízení bude stále nezbytné námitky žalobců podle druhé (porušení práva žalobců na samosprávu a jejich vlastnického práva, nevyřešení střetů zájmů a neprovedení testu proporcionality), páté (absence závazného stanoviska orgánu ZPF podle § 9 zákona o ochraně ZPF), šesté (nevypořádání námítky nesplnění požadavku stanoviska Povodí Vltavy ze dne 15. 3. 2016, č. j. 9188/2016/342 SP/-2016/2319 – zpracování havarijního plánu a povodňového plánu), sedmé (nevypořádání námítky absence pravomocného rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů) a osmé (nevypořádání námítky neodpovídajícího dopravního napojení dobývacího prostoru) skupiny žalobních bodů posoudit jako námitky spadající do řízení o povolení hornické činnosti a posuzování jejího vlivu, nikoli do řízení o stanovení dobývacího prostoru. Vzhledem ke zcela teoretickému vymezení širě řízení o stanovení dobývacího prostoru a absenci jakýchkoli dalších instrukcí vyplývajících z tohoto závěru má stěžovatelka za to, že není rovněž zřejmé, jak mají báňské správní úřady v dalším řízení postupovat. Napadený rozsudek je v takovém případě dle judikatury NSS (rozsudek ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 3 Ads 80/2009) nesrozumitelný, a tedy nepřezkoumatelný.

[26] Jazykový výklad § 27 a § 28 horního zákona podle stěžovatelky vede k závěru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je samostatným specifickým řízením, jehož kompletní úprava je obsažena v horním zákoně, jakožto speciálním předpisu upravujícím specifickou materii dobývacích prostorů a těžební činnosti v nich prováděných. Má-li se v řízení o stanovení dobývacího prostoru použít izolovaný prvek procesní úpravy územního řízení, horní zákon tuto skutečnost výslovně stanoví (viz např. § 28 odst. 5 věta třetí). Horní právo tedy nepočítá s obecnou (automatickou) aplikací procesní úpravy územního řízení na stanovení dobývacího prostoru, jak to dovozuje krajský soud.

[27] Existenci samostatné svébytné procesní úpravy řízení o stanovení dobývacího prostoru nezávislé na úpravě územního řízení uvedené ve stavebním zákoně dokládá také zmocňovací ustanovení § 27 odst. 9 horního zákona a na toto ustanovení navazující vyhláška č. 172/1992 Sb. a dále skutečnost, že pravomoc báňských úřadů stanovit dobývací prostor vyplývá ze speciálních právních předpisů upravujících hornickou činnost - § 27 odst. 1 horního zákona, ve spojení s § 41 odst. 2 písm. a) zákona o hornické činnosti, nikoli ze stavebního zákona.

[28] Ustanovení § 84 odst. 2 stavebního zákona pouze odkazuje na shora uvedené ustanovení horního zákona a zákona o hornické činnosti, které svěřují báňským správním úřadům pravomoc

vydat rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které je dle § 27 odst. 6 horního zákona i rozhodnutím o změně využití území. Předmětné ustanovení stavebního zákona však nelze, s ohledem na shora popsanou samostatnou procesní úpravu řízení o stanovení dobývacího prostoru chápat tak, že by nad rámec specifické úpravy horního práva požadovalo provedení klasického územního řízení. Nemožnost aplikace úpravy územního řízení vyplývá také z časové souslednosti vyjádřené v § 27 odst. 6 horního zákona, který považuje rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru za svébytné rozhodnutí vydané dle úpravy horního zákona. Toto rozhodnutí se pak pouze *ex post* po jeho vydání, tj. v okamžiku, kdy již došlo ke stanovení dobývacího prostoru, považuje i za rozhodnutí o změně využití území. Nelze tedy vztahovat procesní postup vydávání územních rozhodnutí na řízení o stanovení dobývacího prostoru, neboť rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru se bude považovat i za rozhodnutí o změně využití území až v okamžiku, kdy již dojde k jeho vydání dle procesní úpravy stanovené horními předpisy.

[29] Pokud bylo cílem zákonodárce automaticky aplikovat na stanovení dobývacího prostoru procesní úpravu územního řízení v celé její šíři, pak nedává smysl, proč by i nadále ponechal v platnosti komplexní procesní úpravu stanovení dobývacího prostoru a naopak do této úpravy zahrnul výslovné instrukce, kdy má docházet k analogickému použití izolovaných prvků procesní úpravy územního řízení.

[30] K rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, stěžovatelka uvedla, že tento rozsudek naopak zcela jasně činí rozdíl mezi procesní úpravou řízení o stanovení dobývacího prostoru (jako řízení vedeného zcela podle horního zákona) na straně jedné a procesní úpravou územního řízení na straně druhé. Ze shora uvedeného zřetelně vyplývá, že řízení o stanovení dobývacího prostoru není územním řízením. Krajský soud při definování věcného rozsahu řízení o stanovení dobývacího prostoru pominul také skutečnost, že řízení o stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti jsou odlišná nejen věcně, ale také z hlediska jejich územního rozsahu. Dobývací prostor může být svým rozsahem mnohem širší, než území, na kterém bude v budoucnu povolována a následně prováděna hornická činnost. Nesprávně vymezená šíře věcného rozsahu řízení o stanovení dobývacího prostoru soudem vede k tomu, že jsou v tomto řízení posouzeny námitky, které do něj věcně nepatří, neboť se týkají až hornické činnosti, ale také námitky, které se týkají území, na němž nemusí být hornická činnost v budoucnu vůbec prováděna (povolena).

[31] Stěžovatelka dále argumentovala tím, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru se uplatňuje ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, nikoli však před vlivy využití výhradního ložiska, ale před vlivy vyvolanými stanovením dobývacího prostoru (viz zcela zřejmé rozlišení těchto dvou případů v § 24 odst. 1 horního zákona). Jakékoli námitky týkající se využití výhradního ložiska tak musí být vypořádány až v příslušném řízení o povolení hornické činnosti, neboť pouze v tomto řízení jsou známy veškeré potřebné parametry v budoucnu prováděné hornické činnosti, a může tak být provedeno relevantní posouzení příslušných námitek. V případě napadeného rozsudku se jednalo o námitky podle druhé, páté, šesté, sedmé a osmé skupiny žalobních bodů. Správní orgány postupovaly zcela správně, když žalobce s příslušnými námitkami týkající se provádění samotné hornické činnosti odkázaly do řízení o povolení této činnosti.

[32] Krajský soud se nezabýval povahou námitek žalobců podle druhé skupiny žalobních bodů. Tyto námitky jsou pouze obecnými proklamacemi existence práv žalobců na samosprávu, vlastnictví, ochranu životního prostředí a zdraví obyvatel. Nejedná se o námitky týkající se stanovení dobývacího prostoru. Jedná se o okolnosti související až s povolením samotné hornické činnosti a spadající svou povahou do oblasti střetu zájmů, který je nezbytně povinně vyřešit právě

pokračování

až v takovém řízení. Této skutečnosti odpovídá i dikce § 33 odst. 1 horního zákona spojující ohrožení příslušných objektů a zájmů s využitím výhradního ložiska. Vyřešení střetu zájmů nemůže být a není podmínkou stanovení dobývacího prostoru, viz např. § 24 odst. 1 nebo § 33 odst. 4 horního zákona. Příslušná práva žalobců nemohou být stanovením dobývacího prostoru nijak ohrožena. Takový stav může nastat případně až v důsledku hornické činnosti. Skutečnost, že příslušné námítky žalobců souvisejí s povolením hornické činnosti, ostatně potvrzují sami žalobci, když v rámci jimi uváděného testu proporcionality neustále vyžadují poměření jejich zájmů s ekonomickým zájmem těžební organizace na exploataci ložiska.

[33] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že § 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu stanovuje povinnosti pouze při zpracování návrhu na stanovení dobývacího prostoru a nemá vliv na svébytné ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona. Jazykovým i systematickým výkladem totiž lze jednoznačně dojít k závěru, že pro stanovení dobývacího prostoru je nutné mít pouze souhlas podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a nikoli zároveň i souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Každý z předmětných souhlasů je totiž vyžadován pro jiný typ záměru a jiný typ řízení. Souhlas podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pro stanovení dobývacího prostoru, souhlas dle § 9 odst. 1 téhož zákona pro povolení provádění hornické činnosti. Dle nesprávného výkladu soudu by bylo nutné v případě těžby žádat o odnětí té samé zemědělské půdy ze ZPF hned dvakrát – jednou při stanovení dobývacího prostoru, podruhé pak pro účely provádění hornické činnosti. Stanovením dobývacího prostoru nemusí ještě dojít k ukončení zde prováděného zemědělského obhospodařování, neboť ještě nebylo povoleno provádění jakékoliv hornické činnosti. Bylo by zbytečně předčasné již v této fázi odnímat příslušnou zemědělskou půdu ze ZPF, pokud jsou pozemky stále využitelné k zemědělské činnosti, a mohou tak přinášet užitek definovaný zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu. V praxi ostatně k takovému kontinuálnímu využívání půdy po stanovení dobývacího prostoru často dochází, neboť mezi stanovením dobývacího prostoru a povolením hornické činnosti uplyne často i několik let.

[34] Vzhledem k tomu že stanovení dobývacího prostoru nemůže mít dopad do okolí z hlediska havarijních či povodňových vlivů, postrádalo by smysl takové vlivy v řízení o stanovení dobývacího prostoru posuzovat, jak to požaduje soud. Zároveň není možné, aby v řízení o stanovení dobývacího prostoru docházelo k posuzování vlivů samotné hornické činnosti. Toto posouzení může být předmětem pouze příslušného řízení o povolení hornické činnosti, tj. svou povahou řízení zcela odlišného od řízení o stanovení dobývacího prostoru. Požadavek na zpracování havarijních a povodňových plánů již v řízení o stanovení dobývacího prostoru je podle stěžovatelky nejen zcela předčasný, ale zároveň velmi těžko realizovatelný, neboť vyžaduje celou řadu konkrétních informací, které v současné době ještě nejsou k dispozici a budou známy až v době zpracování a předložení přípustné žádosti o povolení hornické činnosti, kdy již bude zřejmý konkrétní územní rozsah a dopady této činnosti.

[35] Krajský soud bez jakéhokoliv odůvodnění vytváří rovnítko mezi rozhodnutím o umístění stavby a rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru. Podle stěžovatelky je však povaha těchto rozhodnutí odlišná. Z § 16 odst. 3 stavebního zákona navíc vyplývá, že samotný dobývací prostor sám nemůže být stavbou a veškeré příslušné stavby slouží k provádění samotné hornické činnosti, jakožto činnosti, která je povolována samostatně, po stanovení dobývacího prostoru.

[36] Nesprávný je také závěr soudu vyžadující pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK. Stejně tak neobstojí závěr krajského soudu, v němž poukázal na nesprávnost argumentace správních orgánů odkazující na § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb.

a vyslovil právní názor, že správní orgány se měly řídit § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb. Nezohlednil totiž, že § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb. odkazuje na speciální kategorii rozhodnutí označených jako „výjimky“, které je nutné dokládat až ve vztahu k posuzování hornické činnosti jako takové. Stanovení dobývacího prostoru nemůže mít z povahy věci dopad na příslušné zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, neboť zde ještě nebude prováděna jakákoliv hornická činnost. Zásahy definované v § 49 a § 50 ZOPK lze z povahy věci vyvolat pouze reálně prováděnou hornickou činností, nikoli pouhým administrativním stanovením dobývacího prostoru. Není tak důvod, proč by vydání výjimky bylo nutné již pro stanovení dobývacího prostoru. V případě výjimek se jedná o tradiční zavedený koncept, který nespadá pod § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb., nýbrž pod § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb. Jelikož mezi stanovením dobývacího prostoru a povolením hornické činnosti uplyne v praxi často i několik let, bylo by velmi předčasné vyžadovat udělení výjimky pro stanovení dobývacího prostoru, pokud tato nemusí být v době povolení hornické činnosti z hlediska výskytu příslušných chráněných druhů již vůbec aktuální. Argumentace zastávaná soudem tak jde proti smyslu a účelu ZOPK, kterým je v tomto případě řádná identifikace aktuálního výskytu chráněných druhů a jejich následná ochrana. Správní orgány tak postupovaly správně, pokud vyhodnotily, že existence výjimky je nutná až pro řízení o povolení hornické činnosti, a nikoli pro řízení o stanovení dobývacího prostoru.

[37] Řízení o stanovení dobývacího prostoru není územním řízením, a neuplatní se tudíž § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stanovením dobývacího prostoru nevzniká oprávnění k dobývání ložiska, a tedy ani potřeba dopravního řešení odvozu natěžené suroviny. Příslušné skutečnosti je tak nutné posuzovat až v rámci řízení o povolení hornické činnosti.

[38] Krajský soud použil část z rozsudku NSS č. j. 4 As 25/2009 - 163 vydaného v jiné, skutkové i právně odlišné věci, aniž by zároveň vyložil, jaký význam mají předmětné závěry pro projednávanou věc. Žalobci v rámci své argumentace požadovali, aby báňské úřady prováděly kompletní revizi zjištění učiněných příslušnými specializovanými správními orgány a vykonávaly úlohu jakýchsi centrálních revizních orgánů na všech úsecích státní správy. Procesní postup založený na tomto výkladu by však byl nesmírně zatěžující, popírající princip, na kterém je povolování těžební činnosti založeno. Vedl by pouze ke zbytečným duplicitním či triplicitním posuzováním tam, kde příslušné odborné souhlasy a závazná stanoviska již byly přezkoumány příslušnými specializovanými nadřízenými správními orgány, což jistě není úkolem báňských úřadů. Procesní postup požadovaný krajským soudem je v rozporu s judikaturou NSS, který v rozsudku č. j. 7 A 170/2000 – 77 ve vztahu k § 28 odst. 6 horního zákona dovodil, že *„jistě nelze toto ustanovení vykládat tak, že by orgány báňské správy mohly revidovat vyjádření orgánů, které mají v působnosti chránit příslušné zájmy. Jde zde jen o to, že orgán, jenž vede řízení o stanovení dobývacího prostoru, musí soustředit stanoviska, námitky a připomínky k návrhu...“*.

II. c) Vyjádření účastníků

[39] Stěžovatel se ve svém vyjádření plně ztotožnil s kasační stížností stěžovatelky.

[40] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvedli, že jazykový výklad spojky „i“ v § 27 odst. 6 horního zákona ze strany žalovaného je zcela účelový. Nelze nalézt oporu pro výklad, dle něhož spojka „i“ směřuje pouze k síle rozhodnutí. Soud přesvědčivě odůvodnil, proč mají být požadavky, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů (§ 28 odst. 6 horního zákona) a s nimi mnohdy úzce související otázky ochrany práv účastníků řešeny již v řízení o stanovení dobývacího prostoru, nikoli až v následném řízení o povolení hornické činnosti. Příléhavě odkázal na judikaturu NSS. Stanovení dobývacího prostoru mění a omezuje využití pozemků, na kterých je vymezen. V území dobývacího prostoru není možná

pokračování

např. stavební činnost vlastníka pozemků. Stanovením dobývacího prostoru vzniká těžební organizaci právo na jeho využití. V následném řízení o povolení hornické činnosti jsou již řešeny pouze technické podrobnosti. Stanovení dobývacího prostoru je tedy naopak zcela zásadním rozhodnutím determinujícím využití území. Pokud by se řízení o stanovení dobývacího prostoru opravdu v podstatě nedotýkalo práv fyzických a právnických osob k pozemkům nebo stavbám a práv obcí, v jejichž územním obvodu se dobývací prostor nachází, nepříznával by jim horní zákon v § 28 odst. 2 postavení účastníků řízení. Jejich účastenství a právo podávat námítky by podle náhledu žalovaného na řízení o stanovení dobývacího prostoru byly pouhou vyprázdněnou formalitou. Parafráze napadeného rozsudku ze strany stěžovatele je nepřesná, neboť soud netvrdí, že pojmy „střety zájmů“ a „vypořádání námitek“ jsou synonyma. I kdyby rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru nebylo z jiných hledisek přirovnatelné k rozhodnutí o umístění stavby, zcela zjevně je proti smyslu a účelu právní úpravy, aby byl střet se zákonnými zákazy u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny řešen až po pravomocném rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy nezbavuje báňský úřad jeho základní povinnosti učinit finální závěr a rozhodnutí. Role báňského úřadu se proto nevyčerpává tím, že pouze shromažďuje a reprodukuje odborné podklady, nýbrž je k námítkám hodnotí a z jejich hodnocení posléze ve svém finálním rozhodnutí vychází.

[41] Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky žalobci uvedli, že soud správně posoudil charakter řízení o stanovení dobývacího prostoru jako územní řízení. Pokud by bylo pravdivé úzké pojetí tohoto řízení deklarované stěžovatelkou, byla by řada ustanovení horního zákona, jakož i vyhlášky č. 172/1992 Sb., obsoletní. Jedná se zejm. o § 24 odst. 1 větu první, § 25 odst. 2 větu druhou, § 27 odst. 2, odst. 5 včetně poznámky pod čarou č. 5 a odst. 6, § 27 odst. 1 písm. d) a e), § 28 odst. 2 a 6 horního zákona, včetně poznámky pod čarou, a § 2 odst. 3 písm. f) a g), § 2 odst. 4 písm. n) a § 2 odst. 6 vyhlášky č. 172/1992 Sb. Úzké pojetí řízení o stanovení dobývacího prostoru, jak ho pojímá osoba zúčastněná na řízení, je také v rozporu s judikaturou zmíněnou žalobci a krajským soudem, ale také doktrínou - např. komentář Wolters Kluwer/ASPI k § 28 odst. 1 horního zákona od O Vichy, který výslovně počítá s tím, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru je nutno zabývat se např. zásahem do životních podmínek zvláště chráněných živočichů či vydávat souhlas s odnětím půdy ze ZPF, což stěžovatelka vehementně popírá. Porovnání jednotlivých konkurujících si zájmů má probíhat v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Tvrzení stěžovatelky, že stanovení dobývacího prostoru nemůže mít z povahy věci jakýkoliv dopad na zvláště chráněné druhy živočichů, neboť ještě nebude prováděna hornická činnost, opomíjí logiku konstantní judikatury, podle níž rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 ZOPK musí být vydáno před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Aplikaci rozsudku NSS č. j. 4 As 25/2009 - 163 považují žalobci za přílehlavou.

[42] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobců uvedla, že žalobci pouze opakují závěry učiněné již krajským soudem, bez uvedení jakékoliv dodatečné relevantní argumentace. Je třeba rozlišovat mezi ochranou před vlivy stanovení dobývacího prostoru a vlivy samotné hornické činnosti, a to i ve vztahu k ochraně veřejných zájmů chráněných podle zvláštních předpisů. Stanovením dobývacího prostoru nemohou být ohrožena příslušná práva a zájmy žalobců. Výklad příslušných ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ze strany krajského soudu proti jazykovému a systematickému výkladu tohoto předpisu, zejm. proti § 9 odst. 5. cit. zákona tak spojuje odnětí zemědělské půdy ze ZPF až s těžbou (hornickou činností) prováděnou v již stanovených dobývacích prostorech. Dle krajského soudu a žalobců by však muselo platit, že zákon o ochraně zemědělského půdního fondu požaduje pro povolení těžby v dobývacím prostoru, ve vztahu k němuž byl již vydán příslušný souhlas a rozhodnutí o jeho stanovení, vydání dalšího, duplicitního souhlasu. Mělo by tedy docházet k opakovanému odnětí téže zemědělské půdy ze ZPF. Takový závěr však nedává smysl. Jediným logickým závěrem naopak

je, že pro stanovení dobývacího prostoru je nezbytný souhlas podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, pro povolení provádění hornické (těžební) činnosti v již stanoveném dobývacím prostoru pak souhlas podle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

III. Posouzení kasačních stížností

[43] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost dle § 102 s. ř. s. přípustná, za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

III. a) Vypořádání kasační stížnosti stěžovatele

[44] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností stěžovatele a shledal, že je nedůvodná.

[45] Podle § 84 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení. Podle odst. 2 téhož ustanovení, je-li k územnímu řízení, kterým se vydává rozhodnutí o změně využití území nebo o ochranném pásmu, příslušný podle zvláštních právních předpisů jiný správní orgán než stavební úřad, rozhodne tento orgán jen v souladu se závazným stanoviskem podle § 96b.*

[46] Podle § 27 odst. 6 horního zákona, *stanovení a změna dobývacího prostoru je i rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu.* Poznámka pod čarou k tomuto ustanovení odkazuje na § 80 stavebního zákona. Podle § 80 odst. 1 stavebního zákona, *rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití.* Podle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení pak stanovení dobývacího prostoru vyžaduje rozhodnutí o změně využití území, které je dle § 77 písm. b) stavebního zákona územním rozhodnutím.

[47] Podle § 28 odst. 6 horního zákona, *obvodní báňský úřad v řízení o stanovení dobývacího prostoru posoudí návrh především z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a jeho důsledků; přitom posoudí, zda je návrh v souladu s rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území a zda vyhovuje všeobecným technickým požadavkům pro výstavbu dolů nebo lomů a požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů.* Poznámka pod čarou k tomuto ustanovení odkazuje mimo jiné na zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o vodách (vodní zákon), či zákon o lesích.

[48] Podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, *návrhy na stanovení dobývacích prostorů musí být projednány s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a před schválením opatřeny jejich souhlasem. Žádost o souhlas obsahuje zdůvodnění a vyhodnocení podle odstavce 1, předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí ke stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona, grafické znázornění hranic ložiska, popřípadě bloků zásob nerostů podle výsledků geologického průzkumu, lze-li je znázornit, a návrh studie rekultivace.*

[49] Podle § 9 odst. 1 téhož zákona, *ke odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle zvláštních právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr.*

pokračování

[50] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval klíčovou námitkou stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil povahu řízení o stanovení dobývacího prostoru, když měl za to, že jde o územní řízení podle stavebního zákona.

[51] Nejvyšší správní soud i jiné vrcholné soudy se již ve své judikatuře zabývaly otázkou povahy rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. 23 Cdo 721/2011, uvedl, že „[d]obývací prostor se podle § 25 horního zákona stanoví pro dobývání výhradního ložiska na základě výsledků průzkumu ložiska podle rozsahu, uložení, tvaru a mocnosti výhradního ložiska se zřetelem na jeho zásoby a uložení poměry tak, aby ložisko mohlo být racionálně vydobyto. Jedná se tedy o územně vymezený prostor pro dobývání výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů vytyčený rozhodnutím příslušného obvodního báňského úřadu a oprávněnými organizacemi, které byl dobývací prostor stanoven nebo na kterou byl zákonným způsobem převeden, k dobývání výhradního ložiska v tomto prostoru se nacházejícího a k nakládání s vydobytými nerosty v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Ke stanovení dobývacího ložiska se váže pouze oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska v dobývacím prostoru (zabývat dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru může však organizace až po vydání povolení obvodním báňským úřadem).“

[52] Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016 - 133, č. 3738/2018 Sb. NSS, v bodě 39 uvedl, že je to právě rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, „v němž je závazně rozhodnuto, že určitá část území bude používána k dobývání výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů“. K povaze řízení o stanovení dobývacího prostoru se pak vyslovil Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 As 333/2018 - 85, bod. 34, v němž uvedl, že „[ú]čelem novelizované úpravy [tj. změny § 27 odst. 1 horního zákona zákonem č. 350/2012 Sb., pozn. čtvrtého senátu] tak bylo sjednotit procesní postup obvodního báňského úřadu jako jiného stavebního úřadu s postupem obecních stavebních úřadů při vedení územního řízení (podle § 27 odst. 6 horního zákona je stanovení a změna dobývacího prostoru i rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu). I z právní úpravy po novele nadále vyplývá, že v tomto řízení musí obvodní báňský úřad postupovat (minimálně) v součinnosti se stejnými dotčenými orgány jako před novelou – se stavebním úřadem, úřadem územního plánování a orgánem ochrany životního prostředí.“ (zvýraznění doplnil čtvrtý senát). Stejně tak Nejvyšší správní soud v rozsudku z 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 - 60, bod 53, (na který přílehavě poukázal již krajský soud), uvedl: „Podle § 27 odst. 6 horního zákona je rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru i rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu. Jedná se tedy o územním rozhodnutí ve smyslu § 76 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)“.

[53] Na základě výše uvedených ustanovení a ve shodě s citovanou judikaturou má Nejvyšší správní soud za to, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je územním rozhodnutím o změně využití území ve smyslu stavebního zákona, neboť z § 27 odst. 6 horního zákona vyplývá, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je i rozhodnutím o změně využití území, a toto ustanovení tak navazuje na § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který uvádí, že stanovení dobývacího prostoru vyžaduje rozhodnutí o změně využití území, které je dle § 77 písm. b) stavebního zákona územním rozhodnutím. Ustanovení § 84 odst. 2 stavebního zákona pak stanoví pravomoc k vydávání územních rozhodnutí o změně využití území v některých případech jiným správním orgánům než stavebním úřadům.

[54] Jestliže je tedy rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru územním rozhodnutím ve smyslu stavebního zákona, pak je logické, že je vydáváno v územním řízení dle stavebního zákona, jak ostatně vyplývá také ze znění § 84 odst. 2 stavebního zákona. Tento závěr zastává také doktrína: „Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru ve smyslu komentovaného ustanovení se považuje za rozhodnutí o změně využití území ve smyslu § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona [srov. stanovisko odboru

územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj a Českého báňského úřadu k postupu při rozhodování o stanovení dobývacího prostoru ze dne 11. 1. 2007, č. j. 1777/2007-81 (MMR), č. j. 0101/07 (ČBÚ)]. Příslušným správním orgánem, který vede územní řízení a vydává územní rozhodnutí o změně využití území je podle § 84 odst. 2 stavebního zákona místně příslušný obvodní báňský úřad. Ten rozhoduje o vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v souladu se závazným stanoviskem stavebního úřadu (srov. § 27 odst. 1 horního zákona ve spojení s § 84 odst. 2 stavebního zákona)“ (VÍCHA, O. Horní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 27 odst. 6, právní informační systém ASPI).

[55] Uvedený závěr ohledně povahy rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a řízení, v němž je toto rozhodnutí vydáváno, by měla zastávat také správní praxe správních orgánů, neboť ve výše uvedeném stanovisku odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj a Českého báňského úřadu je výslovně uvedeno, že „rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je ve smyslu § 27 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), rozhodnutím o využití území a s odvoláním na ustanovení § 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona rozhodnutím o změně využití území. Příslušným správním orgánem, který provede územní řízení a bude vydávat rozhodnutí o změně využití území, je podle § 84 odst. 2 stavebního zákona místně příslušný obvodní báňský úřad.“ Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než se pozastavit nad tím, že stěžovatel svojí argumentací ohledně povahy řízení o stanovení dobývacího prostoru míří přímo proti obsahu výše uvedeného stanoviska, jehož je spolusignatářem.

[56] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně vyhodnotil povahu řízení o stanovení dobývacího prostoru. Na závěru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je územním řízením podle stavebního zákona, nic nemění poukaz stěžovatele na § 24 až § 29 horního zákona a jeho argumentace tím, že úprava v tomto zákoně a stavebním zákoně je odlišná, kdy horní zákon obsahuje jak hmotněprávní, tak i speciální procesní ustanovení týkající se dobývacích prostorů. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že tato právní úprava v horním zákoně je vůči stavebnímu zákonu speciální, a bude tak přednostně aplikována v řízení o stanovení dobývacího prostoru. Nemění však nic na závěru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je zároveň územním řízením dle stavebního zákona. Jedná se o běžný vztah obecné a speciální právní úpravy, při kterém je třeba postupovat podle speciální právní úpravy, a pokud není k dispozici, tak podle obecné právní úpravy. Stěžovatel se tedy mylí v tom, že § 27 odst. 6 horního zákona nelze chápat tak, že se řízení o stanovení dobývacího prostoru bude řídit nejen horním, ale také stavebním zákonem. Je tomu právě naopak, v řízení o stanovení dobývacího prostoru představuje stavební zákon obecnou právní úpravu a horní zákon úpravu speciální, která bude aplikována přednostně. Kompetence k postupu podle zvláštní právní úpravy je obsažena v § 84 odst. 2 stavebního zákona, a nelze proto stěžovateli přisvědčit ani v tom, že stavební zákon báňským úřadům k takovému postupu nedává žádné kompetence.

[57] Spojkou „i“ v § 27 odst. 6 horního zákona zákonodárce dává najevo, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru řeší jednak specifické otázky upravené horním zákonem, vedle toho ovšem i otázku využití části území, což je typicky předmětem územního rozhodování. Z ustanovení § 27 odst. 6 horního zákona tak zároveň vyplývá, že není nutné vydávat zvlášť územní rozhodnutí o změně využití území a zvlášť rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, ale je možné v jednom rozhodnutí stanovit dobývací prostor a zároveň rozhodnout o změně využití území. Z této skutečnosti však nelze dovozovat, že by správní úřady v řízení o stanovení dobývacího prostoru měly opomíjet otázky, jejichž řešení vyžaduje stavební zákon v územním řízení. Je tomu právě naopak. Z konstrukce stanovené v § 27 odst. 6 horního zákona vyplývá, že (pokud horní zákon nestanoví jinak) báňský úřad má přiměřeně aplikovat ustanovení stavebního zákona upravující územní řízení. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že použití spojky „i“ uvedené v § 27 odst. 6 horního zákona znamená, že měla být rozhodnutí o stanovení či změně dobývacího prostoru toliko dána síla

pokračování

územního rozhodnutí, nikoli podřízení procesu stanovení dobývacího prostoru režimu územního řízení.

[58] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že závěr soudu redukuje báňské úřady v otázce dobývacích prostorů ze speciálního rozhodovacího orgánu podle zvláštních předpisů na jiný orgán podle stavebního zákona a *de facto* zužuje rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru na rozhodnutí o změně využití území, neboť skutečnost, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je vydáváno v územním řízení podle stavebního zákona, nemá vliv na to, že báňské úřady postupují podle speciální právní úpravy - předpisů horního práva a v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru řeší především otázky vyplývající z těchto zvláštních předpisů.

[59] Rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, o který se opřel krajský soud, není pro posuzovanou věc irelevantní, jak tvrdí stěžovatel, byť se týká stanovení zvláštního dobývacího prostoru, nikoli dobývacího prostoru jako v posuzované věci. Z tohoto rozsudku totiž vyplývá, že tato rozhodnutí mají společně to, že mají potenciál vyvolat změnu poměrů v lokalitě, a tím se dotýkají práv vlastníků pozemků spadajících do vymezení tohoto prostoru, což je relevantní také v posuzované věci.

[60] Krajský soud dospěl k závěru, že z § 28 odst. 6 horního zákona a dalších ustanovení téhož zákona [§ 25 odst. 1, § 27 odst. 2 a 5, § 28 odst. 1 písm. d)] vyplývá, že návrh na stanovení dobývacího prostoru je třeba posuzovat též v souladu s právními předpisy chránícími veřejné zájmy v rámci územního řízení. Nepožadoval tedy, aby byly otázky, které se týkají až samotného dobývání (využití) ložiska, řešeny již v řízení o stanovení dobývacího prostoru, jak tvrdí stěžovatel. Také Nejvyšší správní soud má za to, že s ohledem na výše uvedená ustanovení horního zákona a s přihlédnutím k poznámce pod čarou k § 28 odst. 6 tohoto zákona je nutno v řízení o stanovení dobývacího prostoru posuzovat zvláštními předpisy chráněné zájmy, a to z hlediska vlivů stanovení dobývacího prostoru na území. O správnosti tohoto závěru je přesvědčen také s ohledem na § 27 odst. 1 horního zákona, podle kterého dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány (mezi které patří zejména orgány ochrany životního prostředí). Totéž lze dovozovat z § 24 odst. 1 horního zákona, podle něhož oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska vzniká stanovením dobývacího prostoru, byť zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru může tato organizace až po vydání povolení obvodním báňským úřadem. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na již citovaný rozsudek č. j. 1 As 76/2018 - 60, v němž se v bodě 55 uvádí, že *„ačkoliv samotnou těžbu nerostných surovin lze zahájit až na základě povolení k hornické činnosti (pokud není toto řízení spojeno již s řízením o stanovení dobývacího prostoru), rozhodnutí o stanovení (nového) dobývacího prostoru je nezbytným předpokladem pro realizaci tohoto záměru. Samotné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru již počítá s následnou realizací hornické činnosti, a nebylo by tak v souladu se zásadou prevence a obezřetnosti, aby se již na úrovni tohoto řízení neposuzoval vliv realizace hornické činnosti (záměru dle zákona o EIA) na životní prostředí.“* Posuzování z hlediska konkrétního způsobu dobývání ložiska je pochopitelně na místě provádět až v navazujícím řízení o povolení hornické činnosti podle zákona o hornické činnosti.

[61] Závěr stěžovatele, že základní podstatou řízení o stanovení, změně či zrušení dobývacího prostoru je jiná otázka než u řízení podle stavebního zákona, rovněž není správný. Předmět rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je sice širší, neboť se na rozdíl od „běžného“ územního rozhodnutí týká především otázky možnosti budoucího dobývání surovin z daného ložiska a otázek vlivů s tímto dobýváním spojených (srov. § 25 odst. 1 na konci horního zákona), to ovšem zahrnuje i otázky rozhodování v území ve smyslu stavebního zákona, tj. stanovení způsobu využití území.

[62] Argumentaci stěžovatele, že stanovení dobývacího prostoru neomezuje využití pozemků, na kterých je stanoven dobývací prostor, lze zčásti přisvědčit, neboť reálné dopady na dotčené území jsou vsutku zpravidla spojeny až se samotnou těžbou. Této odlišnosti mezi rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru a následným rozhodnutím o povolení hornické činnosti, v souvislosti s níž stěžovatel poukázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 7 A 170/2000 - 77, si je Nejvyšší správní soud plně vědom. Ostatně také v rozsudku ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008 - 138, Nejvyšší správní soud judikoval, že *“rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vydané podle § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, nelze považovat za nucené omezení vlastnického práva dotčených subjektů porušující čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stanovení dobývacího prostoru žalobcům nikterak nebrání v dalším užívání pozemků nacházejících se v jejich vlastnictví, ať již tyto leží vně či uvnitř dobývacího prostoru“*. Je rovněž pravdou, že omezení stavební činnosti vlastníků pozemků zahrnutých do dobývacího prostoru, na která poukazují žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti, vyplývá již ze stanovení chráněného ložiskového území, které předchází rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, kdy podle § 6 odst. 2 horního zákona, *chráněné ložiskové území zahrnuje území, na kterém stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, by mohly znemožnit nebo ztížit dobývání výhradního ložiska*. Z tohoto ustanovení sice nevyplývá obecný zákaz stavební činnosti v ložiskovém území, avšak stavební činnost je výrazně omezena tím, že je nutno při jejím povolování zvažovat konkrétní poměry na určitém ložisku z hlediska toho, zda nebrání budoucímu dobývání tohoto ložiska.

[63] To však neznámá, že stanovení dobývacího prostoru přímo neomezuje využití pozemků, na kterých je dobývací prostor stanoven. Neznámá to ani, že by v řízení o stanovení dobývacího prostoru nebylo nutné posuzovat požadavky, které stanoví zvláštní předpisy (např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o vodách, zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o lesích) pro ochranu chráněných zájmů. Dochází totiž k vymezení prostoru a dalších základních podmínek záměru dobývání nerostů v území a je založeno právo konkrétní organizace na dobývání ložiska a práva dotčených vlastníků a veřejné zájmy v daném území musí být přitom zohledněny a chráněny. Závěr, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru je třeba návrh na stanovení dobývacího prostoru posoudit také z hlediska, zda nepřiměřeně nezasahuje do práv účastníků řízení a vyhovuje požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu veřejných zájmů, vyplývá z § 28 odst. 7 a 8 horního zákona, podle nichž obvodní báňský úřad v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabezpečí stanoviska dotčených orgánů státní správy, posoudí připomínky a návrhy účastníků a v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vymezí dobývací prostor a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí celospolečenské zájmy v území, a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Totéž uvádí již citovaný komentář: *„Obvodní báňský úřad posuzuje návrh na stanovení dobývacího prostoru mj. i z hlediska, zda vyhovuje požadavkům, které stanoví zvláštní předpisy pro ochranu chráněných zájmů. V rozhodnutí o stanovení nebo změně dobývacího prostoru pak obvodní báňský úřad nejen vymezí dobývací prostor, ale také stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území“* (srov. § 28 odst. 8). *Obvodní báňský úřad se tedy musí i v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabývat ochranou veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů. V daném případě jde o střet zájmů v materiálním smyslu, tedy z hlediska faktického, nikoli však formálního. Věcná podstata je stejná, jako v případě střetu zájmů při povolování hornické činnosti, tj. je potřeba zajistit nezbytnou ochranu jiných veřejných zájmů (zákonem chráněných obecných zájmů v území) před negativními vlivy v tomto případě ale plynoucími ze stanovení dobývacího prostoru, nikoli z hornické činnosti. Formálně ale zákon tuto nutnost ochrany jiných veřejných zájmů před vlivy způsobenými stanovením dobývacího prostoru pojmem "střet zájmu" neoznačuje. Již v řízení o stanovení nebo změně dobývacího prostoru se tedy uplatňuje ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, nikoli ovšem před vlivy využití výhradního ložiska, tedy jeho dobývání (těžby), ale před vlivy vyvolanými stanovením dobývacího prostoru. Nejde tedy o střet zájmů podle § 33 odst. 1-3. Ochrana jiných veřejných zájmů před vlivy stanovení nebo změny dobývacího prostoru zajišťuje obvodní báňský úřad formou stanovení podmínek pro zabezpečení ochrany těchto zákonem chráněných veřejných zájmů*

pokračování

v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.“ (VÍCHA, O. *Horní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 28 odst. 7, právní informační systém ASPI).

[64] Krajský soud tedy ani nezaměnil pojmy „námitky účastníků“ a institut „střetu zájmů“ podle § 33 horního zákona, jak tvrdí stěžovatel. Z odůvodnění rozsudku je totiž zřejmé, že krajský soud při vypořádání vyjádření osoby zúčastněné na řízení, v níž poukázala na institut řešení zájmů ve smyslu § 33 horního zákona, porovnal řešení střetů zájmů podle cit. ustanovení horního zákona a námitky podle § 114 odst. 2 stavebního zákona, zhodnotil jejich podobnost a s přihlédnutím ke koncentraci řízení upravené v § 28 odst. 3 horního zákona dospěl k závěru, že správní orgány nebyly oprávněny převést vypořádání námitek žalobců spadajících do řízení o stanovení dobývacího prostoru do řízení o povolení hornické činnosti, čímž podpořil svoji předchozí argumentaci, v níž dospěl k závěru, že návrh na stanovení dobývacího prostoru je třeba posuzovat i z hlediska souladu s právními předpisy na ochranu chráněných zájmů majících vztah k územnímu řízení.

[65] Stěžovatel dále namítal, že pro záměr stanovení dobývacího prostoru postačuje stanovisko podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a není třeba souhlasu s odnětím pozemků ze ZPF podle § 9 odst. 1 téhož zákona, neboť i po stanovení dobývacího prostoru lze dotčené pozemky používat k zemědělské činnosti a není zřejmé, od kdy, na jak dlouhou dobu a v jakém konkrétním rozsahu má být odnětí realizováno pro umožnění budoucí možné těžby. K této argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že z § 6 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vyplývá, že souhlas podle tohoto ustanovení je udělován k návrhu na stanovení dobývacího prostoru, kdežto souhlas podle § 9 odst. 1 téhož zákona je potřeba k odnětí zemědělské půdy v souvislosti se záměrem vyžadujícím odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se tedy týká zpracování návrhu, ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona samotného záměru, kterým je v posuzované věci stanovení dobývacího prostoru. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žadatel o vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v žádosti definuje územní záměr vyžadující odnětí půdy ze ZPF, neboť bez odnětí půdy ze ZPF jej nelze realizovat. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru tedy nemohlo být vydáno bez souhlasu podle § 9 odst. 1 cit. zákona. Správný je rovněž závěr krajského soudu, že ustanovení § 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nemá na ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona žádný vliv. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zároveň zřejmé, proč neshledal důvod k aplikaci § 6 odst. 2 cit. zákona.

[66] K argumentaci stěžovatele systematickým výkladem § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a jeho poukazu na § 9 odst. 5 téhož zákona, zmíněné v jeho replice k vyjádření žalobců. Nejvyšší správní soud uvádí, že ani z § 9 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nevyplývá, že by v územním řízení, kterým je, jak již bylo zdůvodněno výše, řízení o stanovení dobývacího prostoru, nebylo nutné vydat souhlas podle § 9 odst. 1 předmětného zákona. Závěr krajského soudu o nutnosti získat souhlas s odnětím ze ZPF nekoliduje ani s § 9 odst. 7 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, podle něž k žádosti o odnětí pro účely těžby nerostných surovin musí být přiložen výsledek geologického průzkumu. Průzkum ložisek vyhrazených nerostů se provádí na základě povolení dle § 11 odst. 1 horního zákona před stanovením dobývacího prostoru. Naopak situaci v posuzované věci lze srovnat se záměrem umístění stavby na pozemcích v ZPF, kdy je rovněž nutno předložit souhlas s odnětím dotčených pozemků ze ZPF v územním řízení, přestože stavbu nelze na základě samotného územního rozhodnutí provést a je nutné získat ještě stavební povolení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 42).

[67] Důvodnou nicméně Nejvyšší správní soud shledal námitku, že nebylo třeba v řízení o stanovení dobývacího prostoru předložit havarijní a povodňový plán. Tyto plány upravuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). Ohledně havarijního plánu v § 39 odst. 2 stanoví, že v případech, kdy uživatel závadných látek zachází s těmito látkami ve větším rozsahu nebo kdy zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové nebo podzemní vody, má uživatel závadných látek povinnost vypracovat plán opatření pro případy havárie a předložit jej ke schválení příslušnému vodoprávnímu úřadu.

[68] V případě povodňového plánu pak zákon o vodách v § 74 odst. 1 stanoví, že povodňovými plány se pro účely tohoto zákona rozumějí dokumenty, které obsahují způsob zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizaci a přípravu zabezpečovacích prací; dále obsahují způsob zajištění včasné aktivizace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovené směrodatné limity stupňů povodňové aktivity. V odst. 4 je uvedeno, že pro stavby ohrožené povodněmi, které se nacházejí v záplavovém území nebo mohou zhoršit průběh povodně, zpracovávají povodňové plány pro svou potřebu a pro součinnost s povodňovým orgánem obce jejich vlastníci. V pochybnostech o rozsahu této povinnosti nebo o tom, které stavby mohou zhoršit průběh povodně, rozhodne vodoprávní úřad. Podle odst. 5 vodoprávní úřad může uložit povinnost zpracovat povodňový plán vlastníkům pozemků, které se nacházejí v záplavových územích, je-li to třeba s ohledem na způsob jejich užívání.

[69] Z výše uvedených ustanovení vodního zákona vyplývá, že vypracování povodňového a havarijního plánu je spjata s určitou činností či užíváním pozemků, resp. existencí staveb. Stanovení dobývacího prostoru však nemá bezprostředně za následek jakoukoli činnost relevantní z hlediska havarijního či povodňového plánu ani vznik staveb. Proto je třeba stěžovateli přisvědčit, že tyto plány jsou potřebné až v případě, že bude v budoucnu povolena a realizována těžba. Stejně tak je přiléhavá argumentace stěžovatele, že zpracování těchto plánů vyžaduje znalosti informací, které v současné době nejsou k dispozici a budou známy nejdříve při předložení žádosti o povolení hornické činnosti. Závěr krajského soudu, že bylo nutné tyto plány předložit již v řízení o stanovení dobývacího prostoru, proto není správný.

[70] Již výše bylo vysvětleno, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je vydáváno v řízení, které se řídí (nestanoví-li jinak zvláštní úprava ve stavebním zákoně) mj. ustanoveními upravujícími územní řízení. Ohledně řešení otázky napojení na infrastrukturu má proto Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud s ohledem na § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (dle kterého v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem) za to, že otázka možnosti dopravního napojení měla být řešena v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru.

[71] Vzhledem k tomu, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je zároveň řízením územním, je přiléhavým také poukaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, v němž uvádí, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.“ Navazující závěr krajského soudu, že správní orgány pochybily, když vydaly rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru při neexistenci vydaného rozhodnutí o povolení uvedené výjimky, je tudíž zcela správný. Argumentace stěžovatele, založená na tom, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru není rozhodnutím o umístění stavby

pokračování

podle stavebního zákona, kterou uvedený závěr krajského soudu zpochybňuje, nemůže s ohledem na výše uvedené obstát. Předkládání závazných stanovisek, resp. podkladových rozhodnutí správních orgánů chránících jednotlivé veřejné zájmy již v řízení o stanovení dobývacího prostoru vyžaduje § 28 odst. 7 horního zákona, který obvodnímu báňskému úřadu ukládá v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabezpečit stanoviska dotčených orgánů státní správy a rovněž § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, ukládá předložení závazných stanovisek, když stanoví, že je nezbytné k návrhu na vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru přiložit rozhodnutí, popřípadě stanoviska orgánů a organizací, jimž přísluší ochrana zákonem chráněných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Také v posuzované věci ostatně stěžovatel ve svém rozhodnutí vycházel z celé řady závazných stanovisek. Je ostatně i v zájmu žadatele (zde stěžovatelky), aby základní otázka samotné možnosti dobývání ložiska s ohledem na ochranu zvláště chráněných druhů v daném území byla autoritativně vyřešena již při stanovení dobývacího prostoru, jinak by případně marně investoval značné prostředky do přípravy záměru ve fázi povolení hornické činnosti.

[72] V případě námitek nezákonnosti závazných stanovisek uvedených pod body 2 a 3 na str. 18 a 19 rozhodnutí OBÚ, tento správní orgán pouze konstatoval, že tato stanoviska byla nadřízenými správními orgány potvrzena, resp. závazné stanovisko odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu Klatovy bylo nahrazeno novým závazným stanoviskem MěÚ Klatovy. OBÚ se tedy k námitkám žalobců týkajícím se nesprávného vyhodnocení námitek proti obsahu podkladových závazných stanovisek nijak nevyjádřil, přičemž žalovaný se s tímto postupem OBÚ ztotožnil. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, na který krajský soud přiléhavě poukázal, však vyplývá, že takovýto postup není možný, neboť pouhý odkaz na tato stanoviska není dostatečný a nemůže nahradit vlastní posouzení stavebního úřadu a vypořádání předložených námitek účastníků řízení po stránce věcné.

[73] Požadavek soudu na řádné odůvodnění rozhodnutí a vypořádání námitek žalobců v žádném případě neznamená, že správní orgány mají provádět jakousi revizi odborného posouzení již učiněného specializovanými správními orgány a vyjádřeného v závazných stanoviscích, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Správnost závazných stanovisek orgánů státní báňské správy nemůže sám v územním řízení přezkoumávat, neboť k tomu není zmocněn a tato stanoviska navíc řeší otázky stojící mimo jeho odbornou kompetenci a působnost. Orgány báňské správy tak jsou povinny při vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vycházet ze závazných stanovisek dotčených orgánů a toto rozhodnutí vydat na jejich základě. Vycházející z obsahu závazných stanovisek pak musí ve svém rozhodnutí věcně vypořádat rovněž námítky žalobců, včetně těch brojících proti nezákonnosti těchto závazných stanovisek. Správní orgány však v projednávané věci takto nepostupovaly, tím pochybily a také v případě této námítky závěry krajského soudu zcela obstojí.

[74] Skutečnost, že příslušné souhlasy a závazná stanoviska v návaznosti na procesní úkony žalobců byly přezkoumány příslušnými nadřízenými správními orgány, nic nemění na výše uvedeném závěru, že správní orgány porušily svou povinnost věcně vypořádat námítky žalobců, v nichž namítali nezákonnost předmětných závazných stanovisek. Stejně tomu je v případě argumentace stěžovatele, že odkazy na závazná stanoviska byly ve správních rozhodnutích zvoleny pouze tam, kde bylo zcela zřejmé, že závazná stanoviska skutečně námitku řeší a protínají se s ní.

[75] Pokud stěžovatel namítal, že odkaz krajského soudu na již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 As 25/2009 - 163 neodpovídá situaci správního řízení vedeného před orgány státní báňské správy, neboť se jedná o judikát ke stavebnímu řízení podle stavebního zákona, Nejvyšší správní

soud mu rovněž nepřisvědčil, neboť závazná stanoviska jsou předkládána jak v územním řízení, tak i ve stavebním řízení [§ 86 odst. 2 písm. b), § 110 odst. 2 stavebního zákona], a příslušný správní orgán vedoucí řízení je tudíž u obou těchto řízení povinen vypořádat námitky brojící proti závazným stanoviskům. Citované požadavky se navíc uplatní obecně ve všech řízeních vedených správními orgány, v nichž dotčené orgány uplatňují svá závazná stanoviska.

III. b) Vypořádání kasační stížnosti stěžovatelky

[76] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasační stížností stěžovatelky. Dospěl k závěru, že ani tato kasační stížnost není důvodná.

[77] Stěžovatelka obsáhle brojila proti dle jejího názoru nedostatečnému způsobu odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu a dovozovala jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatelka spatřovala v nedostatečném a nesrozumitelném odůvodnění a dalších, níže uvedených důvodech. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu.

[78] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[79] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud vystihl podstatu věci a při posouzení věci vycházel z relevantních skutečností. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a místy poněkud stručně, nicméně přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil své závěry. Odůvodnění krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné, nikoli nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud neshledává ani ve způsobu, jakým se vypořádal s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení a jakým vyjádřil závazný právní názor (k těmto otázkám se Nejvyšší správní soud vyjádřil podrobněji níže při vypořádání kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení). Ani skutečnost, že krajský soud přisvědčil žalobní argumentaci, nezakládá nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Není totiž pravdou, že krajský soud pouze nekriticky přejal argumentaci předloženou žalobci. Krajský soud totiž k žalobním námitkám uvedl důvody, na základě kterých ve věci rozhodl. Z formulace kasačních námitek je ostatně zřejmé, že skutečným obsahem kasační stížnosti je nesouhlas se způsobem vypořádání žalobních námitek. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, však nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost (viz rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[80] K námitce, v níž stěžovatelka brojí proti způsobu, jakým se krajský soud vypořádal s jejím vyjádřením k žalobě, Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že pro posouzení této námitek je stěžejní předchozí závěr krajského soudu, v němž vztáhl závěry, ke kterým dospěl

pokračování

při vypořádání námitek žalobců, i k argumentaci uvedené ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení (stěžovatelky). Vzhledem k tomu, že žalobním námitkám přisvědčil, tak je zřejmé, že neshledal důvodnou argumentaci stěžovatelky uvedenou v jejím vyjádření k žalobě, v níž označila argumentaci žalobců za nesprávnou. Ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že z povahy věci plyne, že její argumentace poukazující na nesprávnost žalobních bodů, bude do jisté míry také argumentací podporující závěr báňských správních úřadů. Z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku tak jsou zřejmé důvody, pro které krajský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky. Nejvyšší správní soud pro posuzovanou věc považuje za přílehlavý bod 33 usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, v němž soud konstatoval, že „*pokud soud podstatné námitky uplatněné v žalobě náležitě posoudí a vypořádá v odůvodnění, zpravidla tím rovněž (alespoň implicitně) odpoví na argumenty uplatněné osobou zúčastněnou na řízení.*“

[81] Konstatování krajského soudu, že nepřihlížel k námitkám, ve kterých stěžovatelka doplňovala důvody ve správních rozhodnutích neuvedené, proti kterému stěžovatelka brojí v kasační stížnosti, považuje Nejvyšší správní soud za nepřesné, zavádějící a navíc nadbytečné, jelikož krajský soud se vypořádáním žalobních námitek v podstatě vyjádřil rovněž k argumentaci osoby zúčastněné na řízení uvedené v jejím vyjádření. Předložením právní argumentace ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení pak vskutku nemohou být napraveny nedostatky odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, resp. doplňovány nové závěry a důvody pro vyhovění žádosti stěžovatelky neuvedené v napadených správních rozhodnutích. Zde lze poukázat na ustálenou judikaturu, podle níž „*nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.*“ (např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58). Totéž ovšem platí pro důvody dodatečně představené osobou zúčastněnou na řízení.

[82] Rozporované konstatování krajského soudu tak nelze s přihlédnutím k výše uvedenému považovat za pochybení mající vliv na zákonnost kasační stížnosti napadeného rozsudku, ani z něj nelze dovodit, že by krajský soud stěžovatelce upíral její postavení osoby zúčastněné na řízení, neumožnil jí uplatnění jejího práva předkládat písemné vyjádření (stěžovatelka se k věci vyjádřila), či že by argumentaci uvedenou v jejím vyjádření ignoroval a nevypořádal se s ní. Stěžovatelka navíc ani konkrétně neuvádí, kterou její argumentaci měl krajský soud ignorovat.

[83] Stěžovatelka dále namítala nedostatečně přesné vymezení závazného právního názoru v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud připouští, že krajský soud mohl závazný právní názor, kterým je žalovaný v dalším řízení dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán, pro větší přehlednost a přesvědčivost více zdůraznit či na závěr rozsudku shrnout. V rozsudku krajského soudu nicméně závazný právní názor obsažen je, byť je uveden rozptýleně v rámci vypořádání jednotlivých žalobních bodů. Stěžovatelce proto nelze přisvědčit ani v tom, že není zřejmé, jak mají orgány báňské správy v dalším řízení postupovat. Stěžovatel ostatně námitku absence závazného právního názoru v kasační stížnosti napadeném rozsudku nevznesl a neuvedl ani, že mu není jasné, jak v dalším řízení postupovat.

[84] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými námitky, kterými stěžovatelka dovozovala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, proto Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k věcnému posouzení námitek stěžovatelky, které se týkají jí tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku z důvodu nesprávného právního názoru. Protože se část těchto kasačních námitek stěžovatelky překrývá s námitkami stěžovatele vypořádanými výše, odkazuje Nejvyšší správní soud v souvislosti s těmito námitkami na shora uvedené vypořádání kasační argumentace

stěžovatele. Níže se pak soud zabýval pouze těmi důvody či argumenty, které stěžovatelka uplatnila nad rámec důvodů kasační stížnosti stěžovatele.

[85] Námitka stěžovatelky, kterou brojila proti závěru krajského soudu, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je územním řízením ve smyslu stavebního zákona, není důvodná. K tomu lze především odkázat na výše uvedené závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl při vypořádání kasační stížnosti stěžovatele (viz body [53] a násl. shora). Rovněž již výše bylo uvedeno, že vztah stavebního zákona a horního zákona při vydávání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je vztahem obecné a zvláštní úpravy. Nejedná se proto o mix úprav mající za následek vznik nelogických duplicit a překryvů, jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti. Na závěru, že řízení o stanovení dobývacího prostoru je územním řízením dle stavebního zákona, a z toho plynoucími důsledky tedy nic nemění ani odlišnosti právních úprav obsažené ve stavebním zákoně či § 27 a § 28 horního zákona, které upravují některé zvláštní aspekty řízení o stanovení dobývacího prostoru. V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že skutečnost, že § 27 odst. 1 horního zákona zakládá pravomoc báňských úřadů k vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, nevylučuje, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru není vydáváno v územním řízení a není územním rozhodnutím.

[86] K námitce stěžovatelky, že námitky žalobců podle druhé, páté, šesté, sedmé a osmé skupiny žalobních bodů bude třeba posoudit jako námitky v řízení o povolení hornické činnosti. Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené přisvědčil pouze v případě zpracování havarijního a povodňového plánu.

[87] K argumentaci stěžovatelky, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru se uplatňuje ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních zákonů, nikoli však před vlivy využití výhradního ložiska, ale před vlivy vyvolanými stanovením dobývacího prostoru, a námitky týkající se využití výhradního ložiska tak musí být vypořádány až v příslušném řízení o povolení hornické činnosti, Nejvyšší správní soud opakuje výše již uvedené závěry, že přestože stanovení dobývacího prostoru bezprostředně neomezuje využití pozemků, na kterých je stanoven, neznámá to, že by v řízení o stanovení dobývacího prostoru nebylo nutné posuzovat požadavky, které stanoví zvláštní předpisy (např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o vodách, zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o lesích) pro ochranu chráněných zájmů. Dochází totiž k závaznému stanovení poměrů v území, zakládá se právo stěžovatelky na dobývání nerostů v dobývacím prostoru a v dotčeném území musí být chráněny veřejné zájmy. Přisvědčit proto nelze ani argumentaci stěžovatelky, že zásahy definované v § 49 a § 50 ZOPK lze z povahy věci vyvolat pouze reálně prováděnou hornickou činností, nikoli pouhým administrativním stanovením dobývacího prostoru, a není tak důvod, proč by vydání výjimky podle § 56 ZOPK bylo nutné již pro stanovení dobývacího prostoru.

[88] Pokud stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že bez jakéhokoliv odůvodnění vytváří rovnítko mezi rozhodnutím o umístění stavby a rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru, nelze jí přisvědčit, neboť krajský soud svůj závěr o tom, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je vydáváno v územním řízení, řádně zdůvodnil a v dalším posouzení věci v něm vycházel. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je v řadě ohledů specifické oproti územnímu rozhodnutí podle stavebního zákona, což však neznámá, že povaha těchto rozhodnutí je zcela odlišná, jak tvrdí stěžovatelka. Obě rozhodnutí totiž mají společné to, že upravují poměry v dotčeném území. Ustanovení § 16 odst. 3 stavebního zákona, které mimo jiné stanoví, že působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech vykonávají obvodní báňské úřady, se týká staveb povolovaných v rámci hornické činnosti (tj. při otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska) a nic nemění na výše uvedených závěrech o povaze řízení, v němž je vydáváno rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.

pokračování

[89] S ohledem na výše již zdůvodněnou nutnost chránit zájmy podle zákona o ochraně přírody a krajiny nelze přisvědčit ani námitkám stěžovatelky, že udělení výjimky podle § 56 ZOPK pro stanovení dobývacího prostoru nemusí být v době povolení hornické činnosti již aktuální, s ohledem na čas, který uběhne mezi stanovením dobývacího prostoru a povolením hornické činnosti a že argumentace zastávaná soudem jde proti smyslu a účelu tohoto zákona, kterým je v tomto případě řádná identifikace aktuálního výskytu chráněných druhů a jejich následná ochrana. Zde je možno doplnit, že časový rámec skutečného dobývání ložiska by měl být zřejmý již v době stanovení dobývacího prostoru, neboť náležitostí rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je rovněž termín zahájení těžby (§ 27 odst. 3 horního zákona).

[90] Nejvyšší správní soud neshledal žádná pochybení ani v závěrech krajského soudu týkajících se vyhlášek č. 172/1992 Sb. a 104/1988 Sb., neboť vyhláška č. 104/1988 Sb., se vskutku týká povolování a ohlašování hornické činnosti, a v posuzované věci se proto neuplatní, na rozdíl od § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb., které ukládá k návrhu na stanovení dobývacího prostoru přiložit rozhodnutí, popřípadě stanoviska orgánů a organizací, jimž přísluší ochrana zákonem chráněných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Výše uvedené zároveň vyvrací závěr stěžovatele, že v případě výjimek se jedná o tradiční zavedený koncept, který nespadá pod § 2 odst. 4 písm. n) vyhlášky č. 172/1992 Sb., nýbrž pod § 6 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 104/1988 Sb.

[91] K námitce, v níž stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se nezabýval povahou námitek žalobců podle druhé skupiny žalobních bodů, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se k této skupině žalobních bodů sice adresně nevyjádřil, z kontextu odůvodnění je nicméně patrné, že dospěl k závěru, že s ohledem na širší rozsah řízení o stanovení dobývacího prostoru bylo třeba námitky podle této skupiny žalobních bodů zohlednit a vypořádat se s nimi. K argumentaci stěžovatelky, že se nejedná o námitky týkající se stanovení dobývacího prostoru a spadají svou povahou do oblasti střetů zájmů, které je namíste vyřešit až při povolování samotné hornické činnosti podle § 33 horního zákona, Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitky žalobců uvedené v druhé skupině žalobních bodů se skutečně spíše týkají střetu zájmů, neboť souvisejí s hornickou činností. To však neznamená a nevylučuje, že by tento střet zájmů nemohl být vypořádán již v řízení o stanovení dobývacího prostoru, neboť z § 32 odst. 2 horního zákona vyplývá, že je možné vyřešit střet zájmů již při stanovení dobývacího prostoru, a dokonce již při stanovení chráněného ložiskového území. To ostatně vyplývá z již citovaného rozsudku č. j. 2 As 196/2016 – 33, v jehož bodě 28 zdejší soud uvedl: „*Předchozí vyřešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona (a jeho obligatorní doložení k žádosti o povolení hornické činnosti dle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti) představuje institut speciální pro oblast horního práva, jehož účelem je především konsenzuální vyřešení konfliktu zájmů mezi těžební organizací a osobami, které mohou být těžbou obroženy. To nicméně neznamená, že se jedná o jediný institut garantující ochranu zájmů jednotlivců a účast veřejnosti.*“ Jako jednu z možností uplatňování práv vlastníků pozemků dotčených zamýšlenou těžební činností pak výslovně uvedl řízení o stanovení dobývacího prostoru.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[92] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti nedůvodnými, a proto podle dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnosti zamítl. Rozsudek krajského soudu v převážné míře obstál, Nejvyšší správní soud jej pouze dílčím způsobem korigoval v části týkající se havarijního a povodňového plánu (srov. výše body [67] a násl.).

[93] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšní žalobci mají právo na náhradu odměny

právního zástupce za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele, vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen advokátní tarif). Zástupce žalobců činil společné úkony při zastupování dvou osob, a proto mu podle advokátního tarifu náleží za každou zastupovanou osobu podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu mimosmluvní odměna 3.100 Kč snížená o 20 %, tj. 2.480 Kč. Za dva úkony právní služby při zastupování dvou žalobců tak činí odměna celkem 9.920 Kč. Dále má zástupce žalobců nárok na náhradu hotových náhrad ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. za 2 úkony 600 Kč. Celkem tedy zástupci žalobců náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10.520 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobců doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 2.209 Kč (po zaokrouhlení). Celkově tak má zástupce žalobců nárok na zaplacení nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 12.729 Kč. Vzhledem k tomu, že v řízení o kasační stížnosti byli žalovaní i osoba zúčastněná na řízení zcela neúspěšně, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že každý z nich je povinen zaplatit 1/2 nákladů řízení vzniklých žalobcům v tomto řízení, tj. 6.364,50 Kč, k rukám zástupce žalobců, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu