



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **FinCorp, a. s.**, se sídlem U Papírny 614/9, Praha 7, IČ: 256 25 861, zast. JUDr. Klárou Alžbětou Samkovou, advokátkou, se sídlem Španělská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2012, č. j. 6 Ca 249/2008 – 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 5. 2008, č. j. 2565/M/06 36208/ENV/06 (dále též „napadené rozhodnutí“), zamítl ministr životního prostředí rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2008, č. j. 1624/510/2007 – 7R 10/07, jímž žalovaný podle § 24 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) zamítl žádost žalobkyně o udělení předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru Krabonoš II pro dobývání vyhrazeného nerostu- živcová surovina, na výhradním ložisku Krabonoš, číslo ložiska B 3264300, v k. ú. Krabonoš, ležícím ve III. ochranné zóně chráněné krajinné oblasti (CHKO) Třeboňsko. Ministr žalovaného se neztotožnil s námitkami, jež žalobkyně v rámci svého rozkladu uplatnila, a uvedl, že správní úvaha žalovaného o udělení předchozího souhlasu by měla vycházet z oblasti ochrany a

hospodárního využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů. Vzhledem k tomu, že podle zjištění žalovaného je dopad záměru žalobkyně na tyto chráněné zájmy převážně negativní, bylo rozhodnutí, jímž předchozí souhlas nebyl udělen, správné. Žalovaný nepřekročil svou pravomoc, protože je mu zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky („kompetenční zákon“) svěřen i výkon geologické služby, ochrana horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, geologické práce a ekologický dohled nad těžbou. Podle § 24 odst. 2 horního zákona se předchozí souhlas vydává po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu, které sice se záměrem žalobkyně vyjádřilo souhlas a uvedlo, že je v souladu se Státní surovinovou politikou, ale jeho kladné stanovisko dle ministra žalovaného neznamena, že předchozí souhlas bude v takovém případě automaticky vydán. Ministerstvo průmyslu a obchodu podle přesvědčení žalovaného posoudilo žádost žalobkyně pouze z hlediska zajištění úplného vydobyetí ložiska, zatímco žalovaný do své úvahy zahrnul i další požadavky stanovené Státní surovinovou politikou a dospěl k závěru, že záměr žalobkyně se Státní surovinovou politikou v souladu není. Ministr životního prostředí dále uvedl, že horní zákon sice nestanoví výčet důvodů, pro něž lze předchozí souhlas v případě přednostní žádosti jediného žadatele dle § 24 odst. 3 horního zákona neudělit, ale s ohledem na účel tohoto ustanovení je nutné odmítnout výklad, že na vydání předchozího souhlasu je právní nárok.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž setrvala na stanovisku, že podle horního zákona má na udělení předchozího souhlasu právní nárok; předchozí souhlas má totiž podle žalobkyně povahu souhlasu nebo povolení, na jejichž vydání má podle právní teorie žadatel automatický právní nárok po splnění zákonem požadovaných podmínek. V případě výhrad měl podle ní žalovaný možnost připojit k udělenému předchozímu souhlasu podmínky. Dále žalobkyně zopakovala, že s realizací jejího záměru vyjádřilo souhlas i Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je podle jejího názoru jediným kompetentním orgánem k podání závazného vyjádření, zda je či není určitý záměr v souladu se státní surovinovou politikou. Žalobkyně vyjádřila i názor, že žalovaný nebyl oprávněn zkoumat žádost žalobkyně o předchozí souhlas v tak širokém rozsahu, v jakém tak učinil. Argumentace žalovaného podle žalobkyně zcela vybočila ze zákonného rámce a porušila principy správního uvážení.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2012, č. j. 6 Ca 249/2008 – 58 žalobu zamítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že ze skutečnosti, že horní zákon neobsahuje úpravu postupu při neudělení předchozího souhlasu, nelze vyvozovat, že tento souhlas musí být automaticky udělen. Je totiž třeba vycházet z účelu zákona, jímž je dle § 1 horního zákona i ochrana životního prostředí. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že záměr žalobkyně byl v rozporu s tímto zájmem, byl oprávněn předchozí souhlas neudělit. Kladné stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu podle městského soudu nebylo pro žalovaného závazné, protože bylo uděleno zejména se zřetelem na možnost úplného vydobyetí ložiska; při udělení předchozího souhlasu je však nutno v úvahu brát i jiné zájmy, jako např. vytěžení suroviny v již stanovených dobývacích prostorech a zájem na respektování ochrany životního prostředí. Žalovaný byl tedy podle městského soudu oprávněn tato hlediska zahrnout do svých úvah, tím spíše, že jsou mu ukládány určité úkoly i v rámci samotné

pokračování

Surovinové politiky České republiky; k překročení pravomoci žalovaného tak dle názoru městského soudu nedošlo. Městský soud rovněž konstatoval, že odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně, netrpí žádnými vadami, a není proto důvod tato rozhodnutí rušit.

[4] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále též stěžovatelka) včasnou kasační stížností, kterou opřela o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy o tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tuto vadu stěžovatelka spatřuje zejména v – podle jejího názoru – nesprávné aplikaci § 24 horního zákona městským soudem. Nestanoví-li horní zákon v tomto ustanovení možnost nevydání předchozího souhlasu, je podle stěžovatelčina názoru nutné uzavřít, že tento souhlas musí být vydán. Jiný výklad považuje stěžovatelka za nepřípustný. Stěžovatelka zastává stanovisko, podle něhož tam, kde právní předpis neupravuje kompetence správního úřadu, není možné, aby si je tento úřad sám rozšířil. Svůj závěr o nesprávné aplikaci § 24 horního zákona dovozuje stěžovatelka z jazykového a systematického výkladu tohoto ustanovení, které je podle ní pokud se týká vydání předchozího souhlasu imperativní a nepřipouští možnost jeho neudělení; zákon totiž říká, že ministerstvo rozhodne o udělení souhlasu, nikoliv, že o jeho udělení toliko může rozhodnout. Stěžovatelka s odkazem na odbornou literaturu zopakovala, že předchozí souhlas má povahu povolení, na něž má žadatel vždy právní nárok po splnění zákonných podmínek.

[5] Stěžovatelka dále znovu upozornila, že Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém vyjádření k její žádosti o udělení předchozího souhlasu nemělo proti jejímu záměru žádných námitek a konstatovalo soulad jejího záměru se státní surovinovou politikou. Pokud je žalovaný jiného názoru, není dle stěžovatelky zřejmé, proč má mít názor jednoho ministerstva přednost před názorem jiného. I nadále se stěžovatelka domnívá, že odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů vybočilo ze všech mezi správního uvážení, když se tato rozhodnutí zabývala státní surovinovou politikou a hospodárností případné těžby, jež však mohou být podle § 24 odst. 2 horního zákona zohledněny toliko v případných podmínkách souhlasu, nikoli v rámci uvažování o jeho udělení. Nadto žalovaný při svém rozhodování zohlednil i další kritéria, k čemuž nebyl oprávněn. Žalovaný rovněž podle názoru stěžovatelky porušil zásadu rovného přístupu ke všem účastníkům, protože stěžovatelce není známo, že by předchozí souhlas nebyl kdy jiné organizaci udělen. Stanovení dobývacího prostoru je ve veřejném zájmu, soudí stěžovatelka, protože tento prostor je ze zákona chráněn, např. předpisy stavebního práva. Městský soud se však vůbec ve svém rozhodnutí těmito aspekty věci nezabýval a jednostranně se přiklonil k názoru žalovaného. Právě v tomto postupu spatřuje stěžovatelka nesprávné právní posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, která rovněž odpovídá dlouhodobé aplikační praxi žalovaného při rozhodování v obdobných věcech. Žalovaný odmítl stěžovatelčin výklad § 24 horního zákona, má totiž za to, že je mu svěřena pravomoc rozhodovat jak o udělení předchozího souhlasu, tak o jeho neudělení. Zejména odmítá, že by horní zákon zakotvoval nárokovost udělení předchozího souhlasu. Pokud by tomu tak bylo, ztratil by žalovaný možnost regulovat dobývání výhradních ložisek, ačkoli je předchozí souhlas

nutnou přílohou žádosti o stanovení dobývacího prostoru; svou kompetenci k rozhodování odvozuje žalovaný i z § 19 odst. 1 kompetenčního zákona, podle něhož je ústředním orgánem státní správy pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou. Žalovaný má za to, že se dostatečně vypořádal se všemi námitkami, které v průběhu správního řízení stěžovatelka vznesla, stejně jako s odlišným názorem na soulad stěžovatelčina záměru se státní surovinovou politikou, který zaujalo Ministerstvo průmyslu a obchodu. Stejně tak odmítá žalovaný tvrzení stěžovatelky, že by neudělení předchozího souhlasu bylo v rozporu s jeho dosavadní praxí, neboť žalovaný běžně rozhoduje jak o udělení tohoto souhlasu, tak o jeho neudělení. Nedůvodná je i námitka stěžovatelky týkající se ochranné funkce stanovení dobývacího prostoru; podle žalovaného jsou pro ochranu ložiska určeny jiné instituty horního zákona, jako např. stanovení chráněného ložiskového území podle § 17 horního zákona.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že zásadní otázkou, na niž má odpovědět Nejvyšší správní soud, je, zda žalovaný, tedy Ministerstvo životního prostředí, je oprávněn nevydat předchozí souhlas dle § 24 odst. 2 horního zákona, respektive žádost o vydání předchozího souhlasu zamítnout, a jaká hlediska je při rozhodování o vydání předchozího souhlasu oprávněn zvažovat.

[10] Při řešení této otázky je třeba vyjít z příslušných zákonných ustanovení. Ustanovení § 19 odst. 2 kompetenčního zákona stanoví: „*Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy (...) pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou (...).*“

Účel horního zákona je vymezen v § 1 tohoto zákona následovně: „*Účelem tohoto zákona je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech. Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie.*“

pokračování

Podle § 24 odst. 2 horního zákona „*K podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru musí mít organizace předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí vydaný po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu. Předchozí souhlas může Ministerstvo životního prostředí vázat na splnění podmínek vztahujících se k tvorbě jednotné surovinové politiky České republiky a k návratnosti prostředků vynaložených ze státního rozpočtu na vyhledávání a průzkum výhradních ložisek. Tyto podmínky se uvedou v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.*“

[11] Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zaznamenat historický vývoj institutu předchozího souhlasu dle § 24 odst. 2 horního zákona. V původním znění horního zákona nebyl předchozí souhlas jako nutná součást podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru upraven. Novelou provedenou zákonem č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), účinnou ke dni 20. 12. 1991, byl mj. změněn i proces stanovení dobývacího prostoru, a to včetně zavedení předchozího souhlasu jako nutné součásti návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Předchozí souhlas podle tehdejší úpravy udílelo Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj České republiky, jež bylo podle kompetenčního zákona v tehdy účinném znění ústředním orgánem státní správy na úseku tvorby hospodářské politiky a strategie rozvoje ekonomiky, vědy a techniky. Jeho působnost přešla ke dni 31. 10. 1992 částečně na Ministerstvo hospodářství a od 1. 11. 1996 na Ministerstvo průmyslu a obchodu, jež bylo od té doby orgánem, který vydával i předchozí souhlas dle § 24 odst. 2 horního zákona. Teprve novelou horního zákona provedenou zákonem č. 386/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, účinnou od 1. 1. 2006, byl institut předchozího souhlasu uveden do podoby, která platí dodnes, kdy je rozhodování o vydání předchozího souhlasu svěřeno žalovanému Ministerstvu životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu.

[12] Důvodová zpráva k zákonu č. 541/1991 Sb., kterým byl institut předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru do horního zákona včleněn, k tomu uvádí: „*Právo na dobývání výhradního ložiska vzniká pro organizaci, podle návrhu novely, pro organizaci stanovením dobývacího prostoru. Zahájit dobývání výhradního ložiska v dobývacím prostoru, tj. vykonávat toto horní oprávnění, může však organizace až po vydání povolení obvodním báňským úřadem. Jde o postup, který se uskutečňoval již podle Obecného horního zákona z roku 1854, a který platil až do roku 1957. (Podle Obecného horního zákona právo k dobývání vzniklo stanovením dolové míry, popřípadě povrchové míry a k zahájení dobývání bylo třeba dalšího povolení nebo schválení plánu dobývání báňským úřadem). Podobný postup obsahuje i dnes platný rakouský horní zákon. Stejný postup obsahují i ustanovení horního zákona SRN z roku 1980 i další horní zákony jiných zemí s tržním hospodářstvím. Návrh novely zavádí předchozí souhlas ministerstva pro hospodářskou politiku a rozvoj České republiky [nyní žalovaného, pozn. NSS] jako nástroj surovinové politiky České republiky. Při udělování tohoto předchozího souhlasu se předpokládá, že ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj České republiky bude spolupracovat s ústředními orgány státní správy, v jejichž působnosti je využívání výhradních ložisek dotčených vyhrazených nerostů. Účelem předchozího souhlasu je především přezkoumání záměru podnikatele z hlediska zabezpečení národního hospodářství nerostnými surovinami včetně možnosti dovozu a vývozu*

těchto surovin. Návrh upřednostňuje organizace, pro které bylo provedeno vyhledávání a průzkum. Při souběhu více uchazečů rozhoduje ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj České republiky z hlediska tvorby a regulace jednotné surovinové politiky České republiky.“ (Srov. tisk č. 418, ČNR 1990-1992, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz).

[13] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s gramatickým výkladem, který provedla stěžovatelka ve své kasační stížnosti. Ta poukazuje na § 24 odst. 3, 4 a 5 horního zákona, jež v analogických situacích týkajících se postupu při rozhodování o udělení předchozího souhlasu používají výrazů jako „přednost při získání předchozího souhlasu“ a „Ministerstvo životního prostředí rozhodne o udělení předchozího souhlasu“, jež jsou podle názoru stěžovatelky imperativní a nepřipouštějí možnost výkladu, podle něhož by žalované Ministerstvo životního prostředí bylo oprávněno žádost o vydání předchozího souhlasu zamítnout. Ačkoli zákon nestanoví pravomoc žalovaného zamítnout žádost *expressis verbis*, v žádném případě z toho nelze dovozovat, že by takovou pravomoc neměl. Naopak (nevyplývá-li ovšem ze zvláštního předpisu odchylné pravidlo) v případě každého řízení o žádosti je zásadně možné v návaznosti na posouzení kritérií pro vyhovění žádosti vyplývajících ze zákona meritorní rozhodnutí pozitivní (vyhovění žádosti) i negativní (zamítnutí žádosti). I v případě jiných právních předpisů tak běžně zákonodárce stanoví podmínky pro kladné rozhodnutí o žádosti, aniž by výslovně upravoval následek zjištění, že zákonné podmínky pro vyhovění nejsou splněny, tedy zamítnutí žádosti. Namátkou lze poukázat např. na úpravu zamítnutí žádosti o obnovu řízení dle § 100 odst. 2 správního řádu, žádosti o zrušení údaje o trvalém pobytu podle § 12 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), žádosti o přiznání některé z dávek důchodového pojištění dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Není možné proto uzavřít, že rozhodnutí o žádosti znamená v případě absence výslovné úpravy negativního výroku vždy vyhovění, naopak správní orgán je povinen vždy žádost posoudit na základě zákonem daných hledisek a rozhodnout jedním z více v úvahu přicházejících výroků (v daném případě tedy předchozí souhlas vydat či žádost zamítnout pokud souladu se zákonnými předpoklady pro vydání předběžného souhlasu nebylo možno dosáhnout ani stanovením podmínek).

[14] V daném případě tedy je zřejmé, že žalovaný zásadně měl pravomoc žádost stěžovatelky zamítnout. Je třeba dále ověřit, na základě jakých důvodů byl oprávněn tak učinit. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že žalovaný při rozhodování o žádosti o předběžný souhlas nedisponuje tzv. volným uvážením bez zákonem daných kritérií (ani takové tzv. volné uvážení by ovšem nebylo neomezené, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS: „*Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“). Naopak žalovaný správní orgán je povinen v tomto případě přezkoumat žádost z hledisek vyplývajících ze zákona. Tímto hlediskem je soulad záměru žadatele týkajícího se stanovení nového dobývacího prostoru a budoucí těžby vyhrazených nerostů se surovinovou politikou České republiky. Z důvodové zprávy k zákonu č. 541/1991 Sb. přímo vyplývá, že institut předchozího souhlasu byl zaveden právě z toho důvodu, aby příslušný ústřední správní úřad (tehdy Ministerstvo pro hospodářskou

pokračování

politiku a rozvoj České republiky, nyní Ministerstvo životního prostředí po projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu) mohl záměr stanovení dobývacího prostoru posoudit z hlediska surovinové politiky České republiky.

[15] Surovinová politika je koncepční dokument schvalovaný vládou (srov. usnesení vlády z 13. 12. 1999, č. 1311), který není právně závazný vůči jednotlivcům, respektive jeho právní závaznost vyplývá toliko z přímého odkazu právního předpisu na tento dokument, tedy i z § 24 odst. 2 horního zákona. Povaha a závaznost surovinové politiky je obdobná jako u politiky územního rozvoje (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, usnesení Ústavního soudu z 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010). Surovinová politika zároveň vychází z principů vyjádřených v § 1 horního zákona. Účelem energetické politiky jako dokumentu je popis surovinové politiky státu jakožto souhrnu „všech aktivit, kterými stát ovlivňuje vyhledávání a využívání tuzemských zdrojů surovin (se zřetelem k veřejným zájmům a k ochraně přírodních, kulturních a krajinných hodnot) a získávání surovin v zahraničí s cílem zabezpečit jimi chod své ekonomiky.“ Mezi hlavními cíli surovinové politiky se uvádí mj. zajištění trvale udržitelného rozvoje a provázání surovinové politiky s územním plánováním. K tomu surovinová politika uvádí, že „Při povolovacím řízení musí těžář prokázat, že ekonomický potenciál prozkoumaného ložiska nerostů, ke kterému žádá o udělení práva dobývat, je dostatečný a garantuje potřebné prostředky zejména pro eliminaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, pro následnou revitalizaci krajiny, a při zahrnutí všech externalit i zisk těžební společnosti. (...) Ve státech EU je klíčem k objektivnímu rozhodování o využití nerostného surovinového potenciálu v území obdoba v ČR zpracovávaných územních plánů velkých územních celků. Plánovité využívání nerostného surovinového potenciálu v území lze zkvalitnit vzájemnou spoluprací zainteresovaných složek státního aparátu. Podstatou surovinové politiky v regionech nebude přímé omezování surovinového trhu stanovením fyzických limitů dobývání, ale využití územního plánu pro plánování těžeb v území stanovením prostorových limitů i časových horizontů pro dobývání nerostné suroviny. Prakticky to znamená, že pro budoucí časově vymezené období se např. z deseti známých ložisek otevřou a využijí pouze dvě. K povolení těžby na dalším ložisku nebo v další části ložiska tak dochází až v době ukončování dobývání a sanačních a rekultivačních prací na území původní těžby. Tím se výrazně snižuje celková okamžitá zátěž území a tlak na zahájení otvírky mnoha různých ložisek v některých územích s koncentrovanou těžbou. Dalším cílem je řešení problematiky využívání nerostných surovin ve velkoplošných zvláště chráněných územích přírody, zde dokument výslovně uvádí: „Řešení tohoto úkolu spočívá zejména v analýze střetů, přehodnocení prognóz a rebilanci zásob (odpisy zásob, změny dobývacích prostorů), vytýčení nepřekročitelných linií těžby a zachování významných částí soliterních dominant. Těžbu je žádoucí směřovat do lokalit s menší krajinnou expozicí, mimo soliterní krajinné dominanty a území chráněná zvláštním zákonem režimem, zejména území s výskytem významných vodních a léčebných zdrojů, a přepracovat plány sanací a rekultivací se zaměřením na funkční začlenění umělého reliéfu do krajiny. Zajistit průběžnou sanaci opouštěných částí ložisek např. jako podmínku pokračování těžby a u starých zátěží provázat povoloanou činnost těžáře se sanacemi a rekultivacemi těchto území“.

[16] Stěžovatelka se domnívá, že žalovaný zcela vybočil z mezí správního uvážení, když se v rámci odůvodnění rozhodnutí o neudělení předchozího souhlasu zabýval nejen státní surovinovou politikou a hospodárností, jež mohou být ve smyslu § 24 odst. 2

horního zákona zohledněny v podmínkách souhlasu, ale i dalšími hledisky, které sice stěžovatelka blíže nekonkretizuje, z kontextu lze však dovodit, že měla na mysli ochranu životního prostředí a trvale udržitelný rozvoj. Nejvyšší správní soud se se stěžovatelkou opět nemůže ztotožnit. Žalovaný svá oprávnění nepřekročil, vyšel totiž zejména z úkolů, jež mu jsou státní surovinovou politikou svěřeny. Státní surovinová politika nad rámec výše citovaných obecných cílů jako trvající problém uvádí těžbu šterkopísků v CHKO Třeboňsko (str. 17) a mezi hlavní cíle surovinové politiky řadí i postupnou redukci těžby nerostných surovin v CHKO (str. 44), přičemž naplnění tohoto cíle svěčuje do gesce Ministerstva životního prostředí. Za situace, kdy navrhovaný dobývací prostor Krabonoš II nacházející se v CHKO Třeboňsko přímo sousedí s dobývacím prostorem Krabonoš, v němž nyní probíhá těžba, jež je v současném rozsahu udržitelná ještě na dalších 20 let, jeví se závěr žalovaného Ministerstva životního prostředí o nesouladu záměru žalobkyně a Státní surovinové politiky jako legitimní a důvodný. Žalovaný ovšem v žádném případě svá oprávnění při těchto úvahách nepřekročil, neboť jak ochrana životního prostředí, tak trvale udržitelný rozvoj jsou důležitými cíli surovinové politiky a záměr stěžovatelky z výše uvedených důvodů není v souladu s těmito cíli. Nejedná se ani o vybočení z mezí správního uvážení, jak se stěžovatelka domnívá, nýbrž o posouzení zákonného kritéria souladu záměru se surovinovou politikou České republiky. S tímto posouzením žalovaného a jeho odůvodněním se Nejvyšší správní soud v předmětné věci ztotožňuje.

[17] Stěžovatelka dále ve své kasační stížnosti argumentovala tím, že Ministerstvo průmyslu a obchodu, se kterým žalovaný projednal dle § 24 odst. 2 horního zákona stěžovatelčin záměr před rozhodnutím o udělení předchozího souhlasu, vyjádřilo ve svém stanovisku se záměrem stanovit dobývací prostor Krabonoš II souhlas bez připomínek a dále uvedlo, že tento záměr je i v souladu se Státní surovinovou politikou. Podle stěžovatelčina názoru nevzbuzuje důvěru, pokud se dvě ministerstva neshodnou na posouzení těžby otázky a také není jasné, proč má přednost názor jednoho ministerstva před názorem druhého. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že z vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 14. 1. 2008, č. j. 47442/2007/05400, vyplývá, že uvedené ministerstvo posuzovalo záměr stěžovatelky toliko z úzce technického hlediska (možnost vydobyti ložiska, výsledek geologických průzkumů, využitelnost suroviny). Žalované Ministerstvo životního prostředí, jak bylo vyloženo shora, však bylo povinno tento záměr přezkoumávat z širšího hlediska, které zahrnuje mj. i ochranu životního prostředí. Proto bylo možné, že obě ministerstva dospěla sice ke zdánlivě protichůdnému závěru, ve skutečnosti však posouzení provedené Ministerstvem průmyslu a obchodu tvoří dílčí součást celkového posouzení, které však provádí žalované Ministerstvo životního prostředí. Rozhodující v takové situaci je, kterému orgánu svěruje zákon působnost rozhodnout o žádosti o předchozí souhlas, tímto orgánem je podle § 24 odst. 2 horního zákona Ministerstvo životního prostředí. Proto by jeho závěry, jsou-li patřičně odůvodněny, měly přednost, i pokud by stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu skutečně nebylo v souladu s názorem Ministerstva životního prostředí. Povinnost předchozího projednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu, která má toliko konzultační charakter (nejedná se o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu), byla v daném případě splněna.

[18] Další kasační námitka stěžovatelky spočívá v tvrzení, že žalovaný při svém rozhodování porušil zásadu rovného přístupu ke všem účastníkům, protože jí není známo,

pokračování

že by žalovaný kdykoli v minulosti nějaké organizaci odepřel udělení předchozího souhlasu. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že existuje jeho ustálená rozhodovací praxe, v níž běžně dochází k odepření udělení předchozího souhlasu dle § 24 odst. 2 horního zákona organizacím, které o jeho udělení požádají. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka nepoukázala na žádný konkrétní případ, kdy v rozhodovací praxi žalovaného mělo dojít ve srovnatelném případě k udělení předchozího souhlasu, zůstala tato její námitka pouze v rovině obecného tvrzení, které nemůže zdejší soud věcně vypořádat. Z obsahu správního spisu žalovaného naopak vyplývá, že žalovaný zamítl žádosti o předchozí souhlas např. rozhodnutími z 7. 7. 2004, č. j. M/100662/04 SRK/465/R-1611/04, a ze dne 7. 12. 2006, č. j. 6910/M/06 85428/ENV/0613/2004 R/1890. Ani tuto námitku tedy není možné považovat za důvodnou.

[19] Stanovení dobývacího prostoru je podle stěžovatelky také ve veřejném zájmu, neboť v návaznosti na jeho stanovení dobývací prostor požívá zvláštní ochrany předpisů stavebního práva a, na druhou stranu, samotné jeho stanovení ještě neznamena, že dojde k realizaci těžby. Dobývací prostor Krabonoš II, o jehož stanovení má stěžovatelka zájem, je významným ložiskem živcové suroviny, a proto je třeba dbát, aby na něm nevznikla například obytná zóna. Podle názoru stěžovatelky městský soud pochybil, když se k těmto důležitým hlediskům nevyjádřil. K tomu žalovaný ve svém vyjádření upozornil, že k ochraně ložiska, kterou má stěžovatelka na mysli, slouží jiné instituty horního zákona, např. stanovení chráněného ložiskového území dle § 17 horního zákona. Nejvyšší správní soud v této otázce dává za pravdu žalovanému. Ze žaloby, kterou sama stěžovatelka podala k městskému soudu proti napadenému rozhodnutí žalovaného, plyne, že na dotčeném území již chráněné ložiskové území stanoveno bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 9. 2007, č. j. 896/510/2007-R7 8/07. Tím je ochrana ložiska v dotčené lokalitě dostatečně zajištěna. Ani tato kasační námitka tak nebyla shledána důvodnou.

[20] Na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud stěžovatelka poukazuje na neúměrně dlouhé řízení před městským soudem, které trvalo více než čtyři roky, lze jí dát za pravdu v tom, že délka řízení není v tomto případě adekvátní složitosti dané věci a průběhu řízení. Nejde však o vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud stěžovatelka pociťovala potřebu dřívějšího rozhodnutí ve věci, měla použít příslušných procesních prostředků k urychlení soudního řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Vzhledem k tomu, že všechny stěžovatelčiny námitky byly shledány nedůvodnými, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační stížnost je nedůvodná a proto ji musí podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 na konci, s. ř. s. zamítnout.

[22] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující rámec jeho běžné činnosti, stěžovatelka pak úspěch ve věci neměla. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu