č. j. 7 A 15/2000 – 107



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: G. R.,** zastoupen JUDr. Ivetou Greckou, advokátkou, se sídlem U Chmelnice 2/745, P. 4 - Modřany, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, P. 10, **za účasti** zúčastněných osob: obce: Bezděkov pod Třemšínem, Hvožďany, Koupě, Nové Mitrovice, Sedlice, Věšín, Volenice, Vševily, Město Rožmitál pod Třemšínem, Újezdní úřad vojenského újezdu Brdy, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 1999, č. j. M/100651/99, SRK/567/R - 907/99,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného ministra životního prostředí, který na základě žalobcova rozkladu potvrdil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 6. 1999, č. j. 2182/630/99, jímž nebylo vyhověno žalobcově žádosti o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, v průzkumném území

R., a to podle § 4 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění zákona č. 543/1991 Sb.

Žalobce tvrdí, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, a žádá, aby soud přezkoumal zákonnost celého rozhodnutí žalovaného.

Nezákonnost žalobce spatřuje nejprve v porušení § 4 odst. 1 a 5 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, z něhož podle jeho názoru vyplývá nárok na vydání povolení pro geologické práce pro vyhledávání a průzkum vyhrazeného nerostu zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, dodrží-li zákonem stanovené náležitosti žádosti, za předpokladu dodržení ustanovení zákonů platných na území České republiky. Toto své přesvědčení opírá o skutečnost, že podvakrát, v roce 1995 a 1997, obdržel povolení pro geologické práce pro vyhledávání a průzkum vyhrazeného nerostu zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy. Od doby vydání těchto rozhodnutí do vydání žalobou napadeného rozhodnutí nedošlo k zásadní změně právní úpravy povolování geologického průzkumu, ani ochrany zájmů životního prostředí, ani právní úpravy územního rozvoje obcí, takže napadené rozhodnutí není podloženo změnou právní úpravy týkající se této problematiky, a proto změna právního názoru žalovaného zakládá porušení cit. ustanovení zákona č. 62/1988 Sb.

Druhým okruhem nezákonnosti napadeného rozhodnutí má být porušení zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Podle žalobcova názoru nelze dovodit ani z Ústavy zaručeného práva na samosprávu, ani z § 14 odst. 2 cit. zákona o obcích, postavení obce jako účastníka žalobcem zahájeného řízení. Žalobce je přesvědčen, že – byť by se průzkum a vyhledávání nerostů děl na území obcí - , nesvědčí takovým obcím žádné subjektivní právo, o kterém by se v takovém řízení jednalo, nebo která by mohla být rozhodnutím dotčena. Dovozuje, že obec by mohla být účastníkem řízení pouze v případě, že by jí zvláštní zákon takové postavení přiznával, popřípadě v důsledku právního názoru soudu, který by vyřkl v případě týkajícím se účastníka takového řízení, kterým by byl správní orgán vázán.

Třetí oblast, v níž žalobce shledává porušení svých práv, tkví v korektnosti vedení správního řízení, tedy v oblasti jeho procesních práv. Jednak shledává porušení § 4 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který zaručuje všem účastníkům řízení rovnost procesních práv a povinností; obce jako účastníci řízení měly být dle tvrzení žalobce zvýhodňovány a mělo být přehlíženo porušování § 27 odst. 1 správního řádu, který ukládá účastníkům provádět procesní úkony ve stanovených lhůtách. Obce odmítaly správnímu orgány podat své stanovisko k věci, správní orgán proto opakovaně obce vyzýval k podání vyjádření. Tyto opakované úkony žalovaného vedly dle názoru žalobcova k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Dále žalobce považuje za podstatné opakované porušování § 49 správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Postup žalovaného, který opakovaně prodlužoval lhůty pro rozhodnutí, byl příčinou porušení zásady hospodárnosti a rychlosti řízení zakotvené v § 3 odst. 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí proto nebylo vydáno ani v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána. Porušení zásady hospodárnosti řízení (§ 3 odst. 3 správního řádu) spatřuje žalobce též v neodůvodněném převedení správního řízení z odboru geologické správy Ministerstva životního prostředí na územní odbor pro středočeskou oblast a hl. m. Prahu v květnu 1998 a zpětném převedení na odbor geologické správy příkazem ministra ze dne 14. 12. 1998.

Negativní rozhodnutí o žádosti o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, zakládá – a to je čtvrtá námitka – porušení Dohody o podpoře a ochraně investic sjednané mezi vládami České republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, jež vstoupila v účinnost 26. října 1992, konkrétně čl. 2 a čl. 1 písm. a). Žalobce je společností registrovanou na území Spojeného království a investorem ve smyslu této Dohody.

Konečně žalobce poukazuje na skutečnost - a to je pátá námitka –, že napadeným rozhodnutím byl porušen § 9 odst. 1 správního řádu, neboť ministr životního prostředí, jenž rozhodoval o žalobcově rozkladu, RNDr. M. K., byl vyloučen z projednávání a rozhodování věci, protože se zřetelem na jeho poměr k věci má žalobce pochybnost o jeho nepodjatosti. Ministrův bratr JUDr. P. K. vypracoval pro potřeby žalovaného ministerstva materiál nazvaný „Právní rozbor situace zlatařské prospekce na R." datovaný 4. 1. 1999. Ředitel odboru geologie Ministerstva životního prostředí sdělil autorovi materiálu dne 12. 1. 1999, že materiál bude využit při formulaci stanoviska ministerstva k průzkumu zlata na uvedené lokalitě. V tomto postupu spatřuje žalobce nezákonné ovlivňování správního řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření z 11. 4. 2000 uvedl k prvé žalobcově námitce, že z § 4 odst. 5 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, žalobci nevzniklo právo na získání povolení. Z tohoto ustanovení pouze vyplývá, že pokud bude povolení vydáno, pak musí být vydáno vítězi nabídkového řízení. Správní úvaha při vydávání tohoto povolení se řídí zejména zájmy životního prostředí, stanovisky obcí a zájmy jednotné surovinové politiky státu (§ 4 odst. 6, odst. 1, odst. 5 cit. zákona). Usnesení vlády České republiky ze dne 26. 5. 1999, č. 516 v tehdejší době nahrazovalo jednotnou surovinovou politiku pro vyhrazený nerost zlato, a bylo potvrzeno později přijatou surovinovou politikou. Převedení kompetence rozhodovat o těchto povoleních na Ministerstvo životního prostředí (zákon č. 272/1996 Sb.) neznamenalo potlačení hledisek zájmů životního prostředí. V projednávaném případě podle názoru žalovaného zájmy životního prostředí převážily nad zájmy geologického výzkumu a průzkumu. Pokud jde o postavení obcí v tomto typu správního řízení, Ministerstvo životního prostředí respektovalo závěry Vrchního soudu v Praze ve věci sp.zn. 5 A 40/96, a neshledalo důvody, proč by v tomto případě mělo postupovat odlišně.

K délce správního řízení žalovaný uvádí jako zásadní fakt, že pro objektivní posouzení věci, za situace, kdy neexistovala jednotná surovinová politika, zpracoval a vládě České republiky předložil materiál „Perspektivy a rizika těžby zlata v České republice". Do jednoho měsíce po té, kdy vláda vzala tento materiál na vědomí a vyslovila se k perspektivě povolování geologických prací pro vyhledávání a průzkum zlata na území České republiky, bylo vydáno rozhodnutí v projednávané věci. Opakované výzvy k podání vyjádření vůči obcím, na jejichž území měl být průzkum a vyhledávání realizován, odůvodňuje žalovaný tím, že usiloval o získání aktuálního stanoviska, v souvislosti s vývojem situace.

Dohoda o podpoře a ochraně investic nezaručuje podle názoru žalovaného podporu investic, které nejsou povoleny na základě střetů s jinými právem chráněnými zájmy.

K páté námitce (podjatost ministra) žalovaný uvedl, že právní rozbor zpracovaný JUDr. P. K. byl zařazen do správního spisu, avšak nebyl využit jako podklad pro rozhodnutí. Převedení správního řízení z jednoho odboru ministerstva na druhý považuje žalovaný za zcela interní záležitost.

Žalovaný s ohledem na své argumenty navrhl zamítnutí žaloby.

Poněvadž věc nebyla do 31. 12. 2002 skončena Vrchním soudem v Praze, jenž do té doby byl soudem příslušným věc rozhodnout, převzal podle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) věc k projednání a dokončení Nejvyšší správní soud, a to podle pravidel obsažených v části třetí hlavě druhé dílu prvém s. ř. s. – tedy podle ustanovení, jimiž se řídí řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu. Oba účastníci řízení souhlasili výslovně (§ 51 s. ř. s.), aby Nejvyšší správní soud věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání.

Práva osob zúčastněných na řízení (§ 34 s. ř. s.) uplatnily obce Bezděkov pod Třemšínem, Hvožďany, Koupě, Nové Mitrovice, město Rožmitál pod Třemšínem, obce Sedlice, Věšín, Volenice, Vševily a Újezdní úřad vojenského újezdu Brdy. Práva podat vyjádření k žalobě (§ 34 odst. 3 s. ř. s.) využily město Rožmitál pod Třemšínem (ze dne 23. 4. 2004) a obec Hvožďany (vyjádření doručeno 18. 6. 2004). Město Rožmitál pod Třemšínem ve svém vyjádření poukazuje na skutečnost, že žalobce nikdy neobdržel povolení pro geologické práce pro vyhledávání a průzkum vyhrazených nerostů; pokud žalobce zmiňuje v žalobě povolení z let 1995 a 1997, tato povolení byla udělena jinému subjektu (společnosti G. R. a. s.), jenž se neúčastnil nabídkového řízení. Žalobce v té době nemohl podnikat na území České republiky, neboť jeho organizační složka byla do obchodního rejstříku zapsána až 6. 1. 1998. Pokud jde o účastenství obcí v řízení, odkazuje na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 7. 1996. Pokud jde o průtahy v řízení, připomíná, že žalobce v žádosti o povolení geologických prací uvedl nepřesné údaje o průzkumném území, dále nesplnil podmínky vyžadované právním řádem České republiky pro podnikání na území České republiky, neboť organizační složku své společnosti založil až 6. 1. 1998, a tím se významně podílel na potížích s délkou řízení. K tvrzením žalobce o porušení Dohody o ochraně investic město uvádí, že podle jeho názoru k němu nemohlo dojít, neboť žalobci nikdy nebylo povolení uděleno, žalobce také žádné konkrétní „ztracené investice“ neuvádí.

Obec Hvožďany poskytla své vyjádření k žalobě po lhůtě stanovené soudem; soud proto z důvodů potřeby plynule pokračovat v řízení uvedené vyjádření účastníkům řízení již neposkytoval. K jednotlivým žalobním námitkám však předkládá obec Hvožďany stanovisko obdobné stanovisku žalovaného a vyjádření města Rožmitál pod Třemšínem. Poukazuje přitom na skutečnost, že šlo o nadmíru konfliktní a složité řízení, jež mělo za následek zvýšenou časovou náročnost úředního rozhodovacího procesu. K namítanému porušení Dohody o ochraně investic uvádí, že neshledává, že by správní orgány diskriminovaly žalobce pro jeho původ. Žalobci bylo poskytnuto zacházení nikoli méně příznivé nežli jiným podnikatelským subjektům, ať už zahraničním nebo z tuzemska. Žalobce se pouze zúčastnil nabídkového řízení, jež vypsal český stát. V takovém řízení a ve správních řízeních následujících si však své náklady nese každý účastník sám. K námitce podjatosti ministra obec Hvožďany předestírá svůj náhled, totiž, že podle ustálené judikatury v případě ministra nemůže nikdy dojít k vyloučení z rozhodovacího procesu, a dále, že ministrův bratr JUDr. K. v řízení o rozkladu, v němž rozhodoval ministr K., obce jako účastníky řízení nezastupoval. Z faktu, že JUDr. K. podal ministerstvu právní analýzu, která však pro posouzení věci nebyl použita, nelze dovozovat ovlivnění ministra.

Nejvyšší správní soud prostudoval pět svazků správních spisů vedených žalovaným v letech 1994 - 1999 a přestože si je vědom, že své rozhodnutí dílčím způsobem formálně zatíží, považuje za nezbytné rekapitulovat stěžejní body a časové úseky, v nichž se odehrávalo správní řízení ústící ve vydání napadeného rozhodnutí.

Z těchto správních spisů vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Ministerstvo hospodářství vyhlásilo v roce 1994 (zveřejněno 15. 2. 1994 v Hospodářských novinách) nabídkové řízení na průzkum zlata v České republice. Ze závěrečného protokolu Ministerstva hospodářství o výsledcích nabídkového řízení (ze dne 15. 11. 1994, č. j. 175 599/94 - 73) vyplývá, že pro oblast V. I, II, R., Bělčice bylo jako o vítězném návrhu rozhodnuto o návrhu společnosti označené v protokolu „G. R“. U uvedeného protokolu je připojen „Přehled registrovaných účastníků nabídkového řízení“, kde je pod rubrikou „firma“ uvedena společnost „G. R. Dne 28. 4. 1995 byla u Ministerstva hospodářství podána žádost o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum ložisek zlata a ostatních nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, pro průzkumné území R., společností G. R., jednající P. S. B., ředitelem průzkumu; v žádosti se uvádí, že „pro tento účel v souladu s požadavkem soutěžních podmínek“ byla v České republice založena „vlastní společnost pod jménem G. R.(C. R.)“. Žádost obsahovala sedm příloh (výsledek nabídkového řízení, registrace společnosti G. R. /C. R./ a. s., mapa průzkumného území R. (1:25 000), orientační mapka katastrálních území (1:100 000), seznam souřadnic vrcholů průzkumného území R., seznam obcí a katastrálních území v průzkumném území R., mapky katastru jednotlivých OU v měř. 1:50 000). Žádost byla Ministerstvem hospodářství registrována dne 28. 4. 1995 pod č. j. 805 256/95. Z výpisu z obchodního rejstříku přiloženého k žádosti vyplývá, že Obvodní soud pro Prahu 1 zapsal dne 27. 4. 1995 v oddílu B, číslo vložky 3175 společnost G. R.(C. R.), akciová společnost, se sídlem P. 4, O. 3. Předmět podnikání byl dne 19. 6. 1995 rozšířen o „provádění, projektování a vyhodnocování geologických prací v oboru ložisková geologie rudních a nerudních ložisek“ (do té doby zahrnoval pouze „průzkum trhu, koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej“). Podle notářského zápisu ze dne 15. 5. 1995 (sepsaného JUDr. F., notářkou v P.1, V j. 1) byla zakladatelem a jediným akcionářem akciové společnosti G. R.(C. R.) společnost G. R.I. B. V., se sídlem v D. v N. Ministerstvo hospodářství požádalo dne 5. 5. 1995 obce Bělčice, Věšín, Míšov, Nové Mitrovice, Čížkov, Březnice, Hvožďany a město Rožmitál pod Třemšínem o stanovisko k žádosti o povolení geologických prací společnosti G. R., W.,V. B. Ve správním spise se nachází souhlasné stanovisko obce Věšín, obec Hvožďany požádala o předložení projektu na prováděné práce, ostatní obce se k žádosti nevyjádřily (anebo správní spis z roku 1995 jejich stanoviska neobsahuje). Ministerstvo obrany (vojenský újezd Brdy) zaujalo k žádosti negativní stanovisko, Ministerstvo životního prostředí vyjádřilo souhlas s prováděním geologických prací za podmínky, že nedojde k zásadní změně reliéfu krajiny, obzvláště v rekreačních oblastech, a dále za podmínky, že dobývací technologie nebudou obtěžovat okolí hlukem, prachem, otřesy, exhalacemi a vnášením cizorodých látek do povrchových a podzemních vod (č. j. 630.897, 898, 880/95 ze dne 30. 5. 1995). Dne 10. 7. 1995 rozhodlo Ministerstvo hospodářství pod č. j. 203 229/95 - 73, poř. č. 191/95, o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum ložiska vyhrazeného nerostu zlato a nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy v průzkumném území R., pro akciovou společnost G. R.(C. R.), se sídlem P. 4, O. 3. V rozhodnutí bylo vymezeno průzkumné území souřadnicemi jeho vrcholů, a dále plochou v katastrálních územích obcí Hvožďany, Věšín, Březnice, Bělčice, Míšov, Čížkov, Nové Mitrovice, města Rožmitál pod Třemšínem a Vojenského újezdu Brdy. Součástí rozhodnutí bylo 20 podmínek a doba jeho platnosti byla určena na tři roky. Rozhodnutí bylo adresováno a doručeno dne 11. 7. 1995 odbornému zástupci společnosti G. R.(C. R.), a. s., RNDr. K. S. Dne 22. 9. 1995 podaly obce Koupě, Hudlice, Hlubyně, Věšín, Bělčice, Čížkov, Míšov, Nové Mitrovice, Vševily, Volenice, Sedlice, Hvožďany, Březnice, Nové Mitrovice, Nepomuk a Bezděkov pod Třemšínem a město Rožmitál pod Třemšínem rozklad proti tomuto rozhodnutí, v němž především namítly, že byly opomenuty jako účastník správního řízení o povolení geologických prací, a dále, že ministerstvo pochybilo, neboť

průzkumné území zasahuje do katastrálního území i dalších obcí, než které byly ve správním řízení osloveny (šlo o dalších osm obcí). Ministerstvo hospodářství, aniž rozhodlo o rozkladu, nařídilo rozhodnutím ze dne 3. 10. 1995 pod č. j. 204 412/95 - 73 obnovu řízení , neboť došlo k závěru, že rozhodnutí ze dne 10. 7. 1995 se opíralo o podklady, které se ukázaly nepravdivými, a to v části přičlenění jednotlivých katastrálních území obcím, tak, jak je uvedl v žádosti žadatel. Toto rozhodnutí bylo dne 5. 10. 1995 doručeno (a rovněž adresováno) odbornému zástupci akciové společnosti G. R.(C. R.) RNDr. K. S. Rozhodnutí o nařízení obnovy řízení bylo napadnuto rozkladem šestnácti obcí, jehož podstatou byl nesouhlas s důvodem obnovy řízení (nešlo podle nich o písm. e/ § 62 odst. 1 správního řádu, nýbrž o důvody jiné), a opětovně se dovolávaly svého účastenství i v tomto řízení. V říjnu 1995 byla doručena žádost o stanovisko k žádosti o povolení geologických prací dalším osmi obcím i obcím, jejichž stanovisko bylo vyžádáno původním řízení. Všechny tyto nově oslovené obce vyjádřily s vydáním povolení nesouhlas. Dne 7. 12. 1995 bylo Ministerstvu hospodářství doručeno podání akciové společnosti G. R.(C. R.) (č. j. 814606), jehož obsahem je zpětvzetí žádosti ze dne 28. 4. 1995 o povolení geologických prací, a deklarace, že společnost „nereflektuje na povolení udělené rozhodnutím č. j. 203 229/95 - 73 ze 10. 7. 1995“, s požadavkem na potvrzení práva na průzkum v území R., získaná ve výběrovém řízení. Zároveň společnost podala novou žádost o povolení prací ve vybraných částech průzkumného území R. Toto podání podepsal JUDr. J. L., člen představenstva akciové společnosti G. R.(C. R.). Správní spis, jenž má soud k dispozici, neobsahuje podrobnosti k této žádosti o povolení prací, nicméně v interním sdělení Ministerstva hospodářství ze dne 11. 12. 1995, č. j. 814 606/95 - 73 se uvádí, že jde o průzkumné území V., které tvoří 15% průzkumného území R.

Město Rožmitál pod Třemšínem dne 26. 1. 1996 upozorňuje ministra hospodářství, že akciová společnost G. R.(C. R.) se sídlem v P. 4, O. 3, je jiným právním subjektem, než který je vítězem výběrového řízení, neboť tato společnost byla do obchodního rejstříku zapsána 27. 4. 1995, kdežto výběrové řízení skončilo 16. 11. 1994. Z toho město Rožmitál pod Třemšínem dovozuje, že rozhodnutí o povolení geologických prací ze dne 10. 7. 1995 je nezákonné, neboť bylo uděleno jiné společnosti, než která byla vítězem nabídkového řízení.

Ministr hospodářství rozhodl dne 31. 1. 1996 pod č. j. 811 641/95 - 93 o rozkladu obcí ze dne 22. 9. 1995 proti rozhodnutí ministerstva hospodářství ze dne 18. 7. 1995 (pozn. soudu: evidentně chybné datum, má být 10. 7. 1995), č. j. 203 229/95 - 73, kterým byly povoleny geologické práce v průzkumném území R. pro zadavatele G. R.(C. R.), a. s., P. 4, O. 3, tak, že tento rozklad jako nepřípustný zamítl. Stěžejním důvodem bylo jeho přesvědčení, že obcím nepřísluší postavení účastníků řízení. Rozhodnutím ministra hospodářství ze dne 31. 1. 1996, č. j. 811 078/95 – 93, byl jako nepřípustný zamítnut rozklad obcí proti rozhodnutí ministerstva hospodářství ze dne 3. 10. 1995, č. j. 204 412/95 - 73, jímž byla nařízena obnova řízení ve věci povolení geologických prací pro společnost G. R.(C. R.), a. s., P. 4, O. 3, s obdobným odůvodněním. Obě tato rozhodnutí byla obcím zaslána „na vědomí“. Obě tato rozhodnutí byla napadena žalobami dotčených obcí u Vrchního soudu v Praze, stejně jako bylo napadeno žalobou rozhodnutí o povolení geologických prací z 10. 7. 1995. Vrchní soud v Praze usnesením č. j. 6 A 30/96 – 58, ze dne 29. 7. 1996, odložil vykonatelnost rozhodnutí Ministerstva hospodářství ze dne 10. 7. 1995, č. j. 203 229/95 - 73, dále řízení o přezkum tohoto rozhodnutí přerušil do doby, než správní orgán rozhodne v obnoveném řízení, a zastavil řízení o žalobě, pokud směřovala proti rozhodnutím ze dne 31. 1. 1996, č. j. 811 641/95 – 93 a č. j. 811 078/95 - 93, neboť podle odůvodnění šlo o rozhodnutí procesní, která soudnímu přezkumu nepodléhají. V souvislosti s rozhodnutím o odkladu vykonatelnosti Vrchní soud v předstihu posoudil, byť bez prejudicielních účinků pro rozhodnutí ve věci

samé, účastenství obcí v řízení o povolení geologických prací. Přitom se ztotožnil s podstatnou částí žalobní argumentace dovozující účastenství obcí z jejich práva na samosprávu. Ministr hospodářství zaslal předsedovi senátu Vrchního soudu pod č. j. 11.294/96 - 013 stanovisko z blíže neurčeného dne, v němž uvádí svůj náhled na účastenství obcí v předmětném řízení.

Proti rozhodnutí ministerstva hospodářství ze dne 10. 7. 1995, č. j. 203 229/95 – 73, a rozhodnutí ze dne 31. 1. 1996, č. j. 811 641/95 – 93, byla též podána zastupitelstvem města Rožmitálu pod Třemšínem stížnost Ústavnímu soudu spolu s návrhem na zrušení § 14 odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu. Ústavní soud rozhodl tak, že návrh na zrušení cit. ustanovení zákona odmítl (pl.ÚS 13/96), a to pro zjevnou neoprávněnost (v řízení o něž šlo, nebylo napadené ustanovení vůbec uplatněno), a dále odmítl i ústavní stížnost směřující proti citovaným rozhodnutím (I. ÚS 86/96 ze dne 23. 10. 1996), neboť stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (řízení o obnově v době řízení u Ústavního soudu nebylo skončeno).

Podáním ze dne 23. 11. 1995, č. j. M/5133/95, zaslal ministru hospodářství podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu ministr životního prostředí, a to pro celkem 17 případů, z nichž jedním bylo i rozhodnutí z 10. 7. 1995, č. j. 203 229/95 - 73. Nezákonnost byla spatřována v procesním postupu ministra hospodářství (za účastníka řízení byl považován pouze žadatel, orgány ochrany životního prostředí se o řízení nedozvěděly, povolující orgán si nezjistil spolehlivě stav věci, neboť si neověřil seznamy obcí, na jejichž katastrálním území se průzkumné území nachází, výzva obcím k zaujetí stanoviska nebyla formálně náležitě vypravena, připomínky obcí nebyly v rozhodnutí náležitě zohledněny). Tento podnět byl dne 31. 1. 1996 dopisem ministra hospodářství č. j. 813 899/95 - 93 odmítnut jako nedůvodný.

Zákonem č. 272/1996 Sb., přešla od 1. 11. 1996 působnost Ministerstva hospodářství ve věcech geologického průzkumu na Ministerstvo životního prostředí.

V obnoveném řízení tedy pokračovalo Ministerstvo životního prostředí. Dne 10. 4. 1997 si toto ministerstvo opětovně vyžádalo stanoviska dotčených obcí k povolení geologických prací na R. Stanovisko zaslaly pouze obce Vševily a Hudlice; ostatní obce a vojenský újezd Brdy stanoviska neposkytla.

Ministerstvo životního prostředí dne 30. 7. 1997 pod č. j. 650.1362/97 vydalo podle § 64 správního řádu rozhodnutí, jímž povolilo společnosti G. R.(C. R.), a. s., P. 4, O. 3, geologické práce pro vyhledávání a průzkum vyhrazeného nerostu, a to zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, v průzkumném území R. Doba platnosti povolení byla stanovena na 1 rok od právní moci rozhodnutí. Výslovně bylo zrušeno původní rozhodnutí ze dne 10. 7. 1995, č. j. 203 229/95 - 73. Průzkumné území bylo vymezeno souřadnicemi jeho vrcholů, o celkové ploše 188,89 km^2. Průzkumné území bylo rovněž specifikováno plochami v jednotlivých katastrálních územích obcí. Pro provádění geologických prací bylo stanoveno rozhodnutím 24 podmínek. Současně bylo vysloveno, že dotčené obce nejsou účastníky tohoto správního řízení. Toto rozhodnutí bylo zasláno na adresu: Společnost G. R., O. 3, P. 4, a převzato 12. 8. 1997 (zasláno bylo nikoliv do vlastních rukou). Doložka právní moci na něm vyznačená hovoří o právní moci dnem 28. 8. 1997.

V období od vydání rozhodnutí dne 30. 7. 1997 byl ministr životního prostředí několikráte oslovován starosty dotčených obcí, se stížnostmi na postup správního orgánu, se žádostmi o odklad vydání rozhodnutí, se žádostmi o osobní projednání věci. Ministr životního prostředí dne 25. 8. 1997 vydal pod č. j. 3389/97 svému náměstku JUDr. P. D., pokyn, aby rozhodnutí ze dne 30. 7. 1997, č. j. 650.1362/97, bylo projednáno v rozkladové komisi a aby v souladu s § 65 správního řádu bylo zjištěno, zda nebylo vydáno v rozporu se zákonem nebo jiným obecně závazným předpisem, jak se domnívají obce. Téhož dne (25. 8. 1997) byl ministerstvu životního prostředí doručen rozklad proti posledně uváděnému rozhodnutí z 30. 7. 1997, který byl podán městem Rožmitál pod Třemšínem a dalšími 13 obcemi. V rozkladu obce namítají, že nebyl respektován názor Vrchního soudu vyjádřený v usnesení ze dne 29. 7. 1996 pod č. j. 6 A 30/96 - 58, pokud jde o účastenství obcí v řízení o povolení geologických prací. Obce zde odůvodňují nedodání svých stanovisek tím, že nedostaly soutěžní nabídku žadatele o povolení geologických prací a program průzkumných prací. Neměly se tedy podle svého názoru k čemu vyjadřovat. Jako další komentář k tomu, že nezaslaly správnímu orgánu své stanovisko, obce uvádějí, že není zaručeno, s ohledem na předchozí zkušenosti, že požadavky obce budou v rozhodnutí uvedeny, a posléze se odvolávají na to, že nebyla zákonným způsobem vyřízena jejich stížnost z 5. 5. 1997. Obce dále namítají rozdílnost právních subjektů, totiž toho, jenž zvítězil ve výběrovém řízení, a toho, jemuž bylo vydáno povolení. Rozklad obsahuje i další námitky týkající se podjatosti zaměstnanců ministerstva, upozorňují na nejasnosti v datu podpisu rozhodnutí, ve funkci ředitele odboru, jenž měl být oprávněn rozhodnutí podepsat, a další věcné námitky týkající se těžitelnosti ložisek a některých podmínek pro provádění geologických prací. Rozklad byl dále doplňován podáním ze dne 23. 9. 1997 (č. j. 13 079), a 24. 9. 1997 (č. j. 13 162).

Ministr životního prostředí posoudil tento rozklad jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a dne 23. 10. 1997 pod č. j. M/3806/97 SRK/406/P - 640/97 zrušil podle § 65 odst. 2 správního řádu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 7. 1997, č. j. 650 1362/97, poř. č. 191/95. Porušení zákona bylo spatřeno především v tom, že v rozporu s § 4 odst. 5 geologického zákona bylo povolení vydáno jinému subjektu, než tomu, který byl vybrán v příslušném nabídkovém řízení. Vítězem nabídkového řízení byla společnost G. R. se sídlem ve Velké Británii, zatímco povolení bylo vydáno společnosti G. R.(C. R.), a. s., se sídlem v Praze 4, O. 3. Dále bylo shledáno nezákonným, že podmínky povolení nejsou stanoveny tak, aby byl zřejmý rámec, v němž se geologické práce budou pohybovat. Žádost zadavatele byla neúplná v tom, že neobsahovala návrh podmínek podle § 4 odst. 2 písm. g) geologického zákona. Odkaz na podmínky v návrhu pro nabídkové řízení není dostatečný, jestliže nebyl nebo nemohl být zohledněn i v podmínkách podle ust. § 4 odst. 3 téhož zákona. Odůvodnění rozhodnutí však setrvalo na stanovisku, že obce nejsou účastníky řízení o povolení geologických prací. Závazným právním názorem vyřčeným v tomto rozhodnutí tedy bylo, že řízení je třeba dokončit s vítězem nabídkového řízení, tedy britskou společností G. R., přičemž bude třeba, aby tato společnost splnila podmínky nezbytné pro podnikání na území České republiky, tj. registraci v České republice, a dále je nutno žádost o povolení geologických prací doplnit o návrh podmínek pro jejich provádění. Současně ministr v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že v novém rozhodnutí ministerstvo posoudí i zájem na ochraně životního prostředí, jak vyplývá z § 4 odst. 1 geologického zákona, a přihlédne i k zájmům obcí v jejich stanoviscích obsažených a posoudí, zda lze ochranu těchto zájmů přiměřeně zabezpečit v podmínkách, které by pro provádění prací stanovilo. Nato bylo řízení přerušeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 11. 1997, č. j. 650.2307/97, s výzvou, aby žadatel doplnil žádost a odstranil její nedostatky do 15. 2. 1998.

Dne 28. 1. 1998 Ministerstvo životního prostředí obdrželo doplnění žádosti ze dne 28. 4. 1995; žadatelem o vydání povolení je společnost G. R., se sídlem ve Velké Británii, která na území České republiky založila organizační složku (organizační složka byla zapsána do obchodního rejstříku dne 6. 1. 1998, umístěna na adrese P. 7, Přístavní 24, vedoucím organizační složky byl zapsán v obchodním rejstříku Peter Sinclair Bridges). Současně byly do správního spisu založeny ověřené kopie dvou plných mocí udělených vedoucím organizační složky P. S. B. RNDr. K. S. a RNDr. O. M. k zastupování vedoucího organizační složky při všech úkonech, ke kterým je oprávněn jako vedoucí organizační složky. Plné moci byly superlegalizovány Ministerstvem zahraničních věcí Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a velvyslanectvím České republiky v Londýně. K tomuto sdělení byla přiložena ověřená kopie rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Kladně ze dne 2. 12. 1997, kterým bylo vydáno oprávnění k hornické činnosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a to společnosti G. R., organizační složka, se sídlem P. 7, Přístavní 24, toto rozhodnutí nabylo právní moci podle doložky na něm vyznačené 5. 12. 1997. Žádost byla doplněna o návrh podmínek pro provádění geologických prací v průzkumném území R. a průzkumným záměrem.

Dne 26. 5. 1999 přijala vláda České republiky usnesení č. 516 k problematice průzkumu a těžby zlata v České republice; vzala na vědomí materiál předložený ministrem životního prostředí a vyslovila se, že vzhledem k tuzemské potřebě zlata, situaci na světových trzích zlata a vzhledem k negativnímu vlivu těžby a zpracování zlata na životní prostředí, není těžba zlata na území České republiky minimálně do doby schválení Surovinové politiky žádoucí a vláda proto nemá zájem na povolování geologických prací na jeho vyhledávání a průzkum s tím, že se tím nepředjímá výsledek správního řízení v jednotlivých případech.

Ministerstvo životního prostředí dne 25. 6. 1999 pod č. j. 2182/630/99 rozhodlo, že žádosti G. R. ze dne 28. 4. 1995 se nevyhovuje. Jako účastník řízení byla na str. 5 rozhodnutí označena společnost G. R., Přístavní 24, P. 7, dále 17 obcí, na vědomí bylo rozhodnutí zasláno Újezdnímu úřadu vojenského újezdu Brdy. Rozhodnutí bylo doručeno na tzv. hnědou doručenku, tzn. nikoliv do vlastních rukou, organizační složce G. R., dne 13. 7. 1999. Dne 26. 7. 1999 byl proti tomuto rozhodnutí podán rozklad vedoucím organizační složky G. R. zastoupeným RNDr. S. a RNDr. M.

Ze správního spisu dále plyne, že vedle žádosti z 28. 4. 1995 byly podány ještě dvě další žádosti, a to dne 9. 5. 1995 a 7. 12. 1995; poněvadž obě byly podány jiným subjektem, než jakým je G. R. se sídlem ve Velké Británii (25. 8. a 26. 8. 1998, č. j. 800/1619/802 37/98 a č. j. 800/1578/802 37/98, a řízení o nich bylo zastaveno v důsledku jejich zpětvzetí), soud se jejich vlivem na řízení o žádosti ze dne 28. 4. 1995 nezabýval. Obdobně nepovažoval za relevantní zpětvzetí žádosti z 28. 4. 1995 jiným právním subjektem, než, který tuto žádost podal (dne 7. 12. 1995).

Napadeným rozhodnutím (č. j. M/100651/99 SRK/567/R - 907/99) ze dne 24. 11. 1999 ministr životního prostředí zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 6. 1999, č. j. 2182/630/99, kterým nebylo vyhověno žalobcově žádosti o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum zlata a nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy. Rozhodnutí orgánu I. stupně v odůvodnění poukázalo na období šesti let, které uplynuly od realizace nabídkového řízení na vyhledávání a průzkum ložisek zlata, do doby rozhodnutí, v němž vláda České republiky vzala na vědomí materiál „Perspektivy a rizika těžby zlata v České republice“, jenž představuje v podstatě jednotnou

surovinovou politiku pro vyhrazený nerost – zlato. Poněvadž vláda České republiky v usnesení ze dne 26. 5. 1999 deklarovala, že těžba zlata není na území státu žádoucí, zabýval se orgán I. stupně případnou existencí zvláštních podmínek pro to, aby bylo žádosti vyhověno, přičemž takové podmínky neshledal. Dále orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že vycházel z jednoznačně převažujícího zájmu rozvoje území obcí, na jejichž území měly být průzkum a vyhledávání realizovány, a to zájmu založeného na ekologických hlediscích. Posléze bylo rozhodnutí opřeno o negativní postoj Ministerstva obrany, které věc posuzovalo z hlediska území vojenského újezdu Brdy, jenž měl být rovněž zahrnut do území, na němž mělo být realizováno vyhledávání a průzkum. V souhrnu těchto tří faktorů (územního rozvoje obcí, zájmů životního prostředí a střetu se zájmy obrany státu) spočívá podle odůvodnění rozhodnutí příčina, proč povolení nebylo uděleno.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva rozklad, jenž namítal především, že na vydání povolení měl právní nárok z titulu vítěze nabídkového řízení, jednak dovozoval že kladné rozhodnutí by nebylo v rozporu s hledisky územního rozvoje obcí, zájmy životního prostředí ani se zájmy Ministerstva obrany. V rozkladu rovněž vyjádřil svůj nesouhlas s účastenstvím obcí v tomto řízení, a vyslovil se k výše cit. usnesení vlády České republiky tak, že je považuje pro věc za irelevantní a v rozporu se zájmy státu a účelem předpisů o ochraně a využití nerostného bohatství. Poukázal rovněž na Dohodu o podpoře a ochraně investic sjednanou mezi vládou ČSFR a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.

Ministr životního prostředí v odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí zdůraznil, že z ustanovení § 4 odst. 5 geologického zákona nevzniká zadavateli vybranému v nabídkovém řízení právní nárok na získání povolení. Pokud by vydáno bylo, muselo by v důsledku nabídkového řízení však být vydáno právě vítězi. Je tedy věcí správní úvahy, zda bude povolení vydáno. Tato úvaha se řídí zejména zájmy životního prostředí ve smyslu § 4 odst. 1 zákona, stanovisky obcí ve smyslu § 4 odst. 6 zákona a rovněž zájmy jednotné surovinové politiky ve smyslu ustanovení § 4 odst. 5 zákona. Přechod kompetence z ministerstva hospodářství na ministerstvo životního prostředí nepotlačil zájem životního prostředí, naopak lze mít za to, že tyto zájmy mohou převážit natolik, že se geologické práce nepovolí. Ministr shledal zájmy životního prostředí za zcela převažující, nezabýval se proto dalšími námitkami uvedenými v rozkladu, s výjimkou postavení obcí v tomto řízení, o němž uvedl, že se ztotožňuje s názorem Vrchního soudu v Praze vysloveným v obsahově totožném případě.

Toto zamítavé rozhodnutí napadl žalobce nyní projednávanou žalobou ze dne 25. 1. 2000.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Za rozhodující quaestio facti Nejvyšší správní soud považuje tyto skutečnosti: žalobce jako vítěz nabídkového řízení (a jako subjekt práva se sídlem mimo území České republiky) vypsaného tehdejším Ministerstvem hospodářství podal žádost o povolení geologických prací pro vyhledávání a průzkum vyhrazeného nerostu zlato (a ostatních nerostů, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy) pro území R. Žalobce je společností se sídlem ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska. V obchodním rejstříku vedeném Krajským obchodním soudem v Praze byla dne 6. 1. 1998 (oddíl A, vložka 24205) zapsána organizační složka žalobcova podniku, sídlící v P. 7, P. 24, a jako vedoucí organizační složky byl zapsán pan P. S.B., trvale

bytem „R.“, St. P. Rd., M., W., U. K. WR 14 1QS, s adresou pobytu na území České republiky P. 5, K. 16.

Z hlediska hmotného práva aplikovatelného na posuzovaný případ Nejvyšší správní soud považuje za relevantní následující normy (přitom se řídí v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu) :

Podle čl. 7 Ústavy (č. 1/1993 Sb.) stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.

Podle čl. 11 odst. 2 věty před středníkem Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.) – dále jen „Listina“ - zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, odst. 2 zmocňuje zákon, aby stanovil podmínky a omezení pro výkon určitých činností a povolání.

Podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, je účelem této právní úpravy stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů (§ 1); vyhrazenými nerosty jsou podle § 3 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy. Ložiskem nerostů je přírodní nahromadění nerostů (§ 4); nerostné bohatství tvoří ložiska vyhrazených nerostů (§ 5 odst. 1); nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky (§ 5 odst. 2); vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů mohou provádět osoby – právnické i fyzické – splňující podmínky pro výkon podnikatelské činnosti a další podmínky stanovené právními předpisy (§ 5a) v území, rozsahu a době stanovené v povolení vydaném podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, (§ 11 odst. 1). Horní zákon stanoví povinnosti osob účastnících se průzkumu a vyhledávání výhradních ložisek, pravidla pro nakládání s nerosty získanými při vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek, povinnost těchto osob platit roční úhradu z tohoto území, přičemž odkazuje na předpisy upravující provádění geologických prací a zmocňuje příslušné ministerstvo k vydání prováděcích předpisů pro postup při vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek (§ 11 odst. 2 až 5).

Podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění zákona č. 543/1991 Sb. a zákona č. 369/1992 Sb., (dále jen „geologický zákon“) se geologickými pracemi rozumí geologický výzkum a průzkum, který zahrnuje mimo jiné i vyhledávání a průzkum ložisek nerostů (§ 2 odst. 1 písm. b/);

projektovat a vyhodnocovat geologické práce jsou oprávněny osoby v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy, u nichž tyto práce řídí a za jejich výkon odpovídá osoba s osvědčením odborné způsobilosti geologické práce projektovat, provádět a vyhodnocovat (§ 3 odst. 1 geologického zákona);

osoba oprávněná k projektování a vyhodnocování geologických prací, pro niž mají být prováděny geologické práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů, může tyto práce provádět pouze na základě povolení, které uděluje na žádost Ministerstvo životního

prostředí (§ 4 odst. 1 geologického zákona ve vztahu k § 1 odst. 5 písm. a/ bod č. 5 zákona č. 272/1996 Sb.); odst. 2 cit. ust. geologického zákona stanoví povinné náležitosti žádosti, odst. 3 povinné náležitosti rozhodnutí o povolení; odstavec 4 § 4 stanoví, že požádá-li se stejným cílem a ve stejném území o povolení více žadatelů, vydá se povolení žadateli, který o povolení požádal dříve. Tento postup se nevztahuje na úpravu obsaženou v odstavci 5, jenž stanoví, že pokud ministerstvo vypíše v zájmu jednotné surovinové politiky nabídkové řízení na vyhledávání a průzkum ložiska vyhrazeného nerostu pro vymezené nerosty a území, bude vydáno povolení osobě vybrané v tomto řízení. Odstavec 6 § 4 ukládá ministerstvu povinnost vyžádat si v tomto řízení stanoviska obcí, v jejímž území se nachází průzkumné území;

ustanovení § 4a a § 5 cit. zákona pak upravují průzkumné území a úhradu z plochy průzkumného území.

Podle § 21 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, mohou zahraniční osoby podnikat na území České republiky za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby, pokud ze zákona nevyplývá něco jiného. Zahraniční osobou se pro účely obchodního zákoníku rozumí právnická osoba se sídlem mimo území České republiky (§ 21 odst. 2). Podnikáním zahraniční osoby na území České republiky se rozumí podnikání této osoby, má-li podnik nebo jeho organizační složku umístěnou na území České republiky (§ 21 odst. 3). Oprávnění zahraniční osoby podnikat na území České republiky vzniká ke dni zápisu této osoby, popřípadě organizační složky jejího podniku, v rozsahu předmětu podnikání zapsaném do obchodního rejstříku (§ 21 odst. 4). Podle § 22 obchodního zákoníku má jiná než fyzická zahraniční osoba právní způsobilost, kterou má podle právního řádu, podle něhož byla založena, i v oblasti českého právního řádu. Právním řádem, podle něhož byla tato osoba založena, se řídí i její vnitřní právní poměry.

Podle § 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, se hornickou činností rozumí m. j. vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů (písm.a/); podle § 5 odst. 2 se může hornická činnost vykonávat na základě oprávnění, které vydává báňský úřad.

Před tím, než se Nejvyšší správní soud podrobně vysloví k jednotlivým žalobním bodům, považuje za vhodné v obecné rovině zdůraznit, že mezi namítanou protizákonností a důsledky případného vyhovění žalobě musí existovat určitý vztah proporcionality. Nejvyšší správní soud tento vztah ve své judikatuře (např. sp. zn. 7 A 69/2001) vytyčuje tak, že klasifikuje napadené rozhodnutí a rozhodnutí jemu předcházející jako celek a k jeho zrušení přistupuje jen tehdy, pokud by shledal, že k porušení zákona došlo nikoliv v zanedbatelné míře, nýbrž v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného správního řízení jako celku. K vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí je tak třeba takové míry pochybení správního orgánu, která překračuje mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti konkrétního řízení a přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat za v konečném důsledku neohrožující práva účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by snad mohla být vnímána jako marginální sama o sobě, ve svém úhrnu však dosahují zmíněné intenzity.

Opíraje se o toto obecné východisko dospěl Nejvyšší správní soud při posuzování důvodnosti jednotlivých žalobních bodů k následujícím závěrům:

Posoudit důvodnost prvé námitky (zda měl žalobce na vydání povolení ke geologickým pracím pro vyhledávání a průzkum vyhrazených nerostů – dále jen „povolení k prospekci“ nárok), vyžaduje, aby soud vyhodnotil relevantní právo v jeho souvztažnostech, respektuje při tom zásadu jednotnosti právního řádu jako celku, se zaměřením na charakter přezkoumávaného správního aktu v jeho podstatě; v rovině ústavně-právní soud poukazuje na příkaz obsažený v čl. 7 Ústavy, jenž představuje pro stát (tedy orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní) vodítko a omezení, jimiž musí být jeho činnost poměřována: jde o příkaz k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Je-li stát výlučným vlastníkem nerostného bohatství (čl. 11 odst. 2 Listiny, § 5 odst. 2 horního zákona), pak jej čl. 7 Ústavy („šetrnost“) vede k takovému přístupu, jenž zachová možnosti využití přírodních zdrojů i budoucím generacím. Zlato je nerostem vyhrazeným (§ 3 odst. 1 horního zákona). Ložiska vyhrazených nerostů tvoří nerostné bohatství, které je ve vlastnictví České republiky (§ 5 horního zákona). Stát má tedy především právo toto vlastnictví nabývat (čl. 11 odst. 1 Listiny) a posléze jako vlastník věc (v tomto případě vyhrazený nerost) ovládat, a to svou mocí. Nejvyšší správní soud zastává názor, že z výhradního vlastnického práva státu k nerostnému bohatství vyplývá , že moc kohokoli jiného než vlastníka je závislá na moci vlastníkově. Proto projevuje-li kdokoli zájem o nakládání s cizí věcí, nemůže tento svůj zájem opírat o nějaké veřejné subjektivní právo.

Tento dílčí závěr je určující pro další myšlenkový postup vedoucí k vytvoření konečného náhledu na povahu zkoumaného správního aktu. Gramatický pohled na dikci horního (§ 11 odst. 1) a geologického zákona (§ 4) jako vnějškovou jevovou stránku právní normy jednoznačnou odpověď neposkytuje. Výraz „povolení“ je používán v řadě právních norem, aniž by zákonodárce dbal o doktrinální vymezení, které v prostředí naší současné doktríny (viz.: Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání. str. 84, P., C.H.Beck, 1998) i doktríny předválečné (Slovník veřejného práva, heslo Akt správní, autor Jiří Hoetzel, reprint Eurolex Bohemia, P. 2000) rozlišuje povolení jako veřejnoprávní modifikaci obecně přiznané míry práv a svobod (odstraňuje překážky, které brání tomu, aby osoba mohla projevovat svou přirozenou volnost), které nelze odepřít, splňuje-li žadatel hmotněprávní podmínky, na rozdíl od koncese (propůjčení), která žadatele autorizuje k něčemu, co neplyne z přirozené svobody. Na vydání koncese pak přirozeně nároku není, je věcí správního uvážení správního orgánu, zda takové oprávnění přizná, či nikoli.

Nejvyšší správní soud se při interpretaci právní povahy napadeného rozhodnutí obrátil i k souvislostem historickoprávním. Na území dnešního českého státu platilo už od středověku výsadní právo panovníka k nerostnému bohatství – horní regál - (iura regalia); horní zákoník z roku 1300 (Ius regale montanorum) jej formuloval jako výhradní právo panovníka k propůjčení práv na dobývání zlata a stříbra, popřípadě i jiných kovů, a na podíl ze zisku z tohoto dolování. Obecný horní zákon z roku 1854 (č. 146/1854 ř. z.) definoval v § 3 horní regál jako zeměpanské výsostné právo, vyhrazující výlučně „nejvyššímu zeměpánu nakládati volně s určitými nerosty, nalezenými v jejich přirozených ložiskách“. Už tehdy byly definovány vyhrazené nerosty. Podle § 1 tohoto zákona – jenž v modifikované podobě platil na našem území až do 1. 1. 1958 – zákon m. j. určoval, které nerosty mohou být vyhledávány, přičemž § 5 stanovil: „Kdo chce vyhledávati (nebo dobývati) vyhrazené nerosty musí předem nabýti k tomu náležitého oprávnění“. Vyhledávání vyhrazených nerostů tento zákon nazýval kutáním, k němuž kutéř potřeboval povolení. Nabýt vlastnictví k vyhrazeným nerostům se mohlo dít pouze na základě propůjčky, práva k jejich dobývání bylo lze získat pouze na základě udělené koncese.

Vůdčím principem této právní úpravy byl institut horní volnosti. Podstata horní volnosti – jak osvětluje E. Hácha (in.: Slovník čekoslovenského veřejného práva, str. 756, reprint Eurolex Bohemia, P. 2000) spočívala v právním odloučení určitých (vyhrazených) nerostů v půdě uložených od půdy, ve které jsou uloženy. Tyto nerosty stávaly se volnými, nebyly pars fundi, byly vyňaty z moci vlastníka pozemku a jejich dobývání tvořilo obsah práva zvláštního, na pozemku nezávislého. V tomto smyslu byla horní volnost namířena proti vlastníku pozemku; D. Hendrych ve svém příspěvku v publikaci: Pocta Vladimíru Mikule, Aspi Publishing 2002, str. 334, poukazuje na skutečnost, že pravomoc zeměpána (státu) vrchostenským aktem stanovit podmínky, za nichž bylo možno vydat formou správního aktu oprávnění vyhledávat a dobývat vyhrazené nerosty, měla veřejnoprávní povahu a takto formulovaná se označovala jako horní regál. Otázka vlastnictví k nerostům nebyla – jak rovněž D. Hendrych v cit. příspěvku uvádí – řešena jednoznačně ani v obecném horním zákoně z roku 1854. A. Randa ohledně vyhrazených nerostů podle tohoto zákona uváděl: „Soukromé osoby mohou práva k těžení vyhražených minerálií jen cestou propůjčení nabýti. Minerálie, kterou jsou předmětem horního regálu, *považují se tedy jaksi za věci ničí*, (zdůrazněno soudem), jejichž separace a okupace přísluší výhradně těm, kteříž od státu povolení k tomu obdrželi.“

Horní zákon č. 41/1957 Sb., vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů v duchu tehdejších poměrů umožnil pouze státu (prostřednictvím organizací státního socialistického sektoru – jak uváděl § 6 odst. 1 tohoto zákona).

Tento stručný historickoprávní exkurs ukazuje na významnou odlišnost dřívějších úprav horního práva od současnosti: uzurpace vlastnictví nerostného bohatství státem byla na dřívějším území Rakousko - Uherska a dodnes v některých úpravách (rakouské a německé) nahrazena vrchnostenským právem propůjčovat s dobýváním a těžbou spojená oprávnění fyzickým a právnickým osobám. Ne tak v právní úpravě rozhodné pro posouzení věci: na jedné straně zde stojí stát jako vlastník se všemi atributy vlastnictví, s ústavním omezením (příkazem – čl. 7 Ústavy) šetřit nerostné bohatství i s teoretickou možností „sebe sama“ vrchnostensky omezit, na straně druhé žadatel usilující o vyhledávání a průzkum věcí náležejících státu jako suverénu. To vše za situace, kdy právní úprava (§ 4 geologického zákona) nestanovila žádné podmínky (vyjma požadavku na to, aby se jednalo o podnikatelský subjekt, jenž je oprávněn na území státu podnikat a má potřebnou kvalifikaci), za nichž se povolení udělí, ani podmínky, které by byly určující pro odepření povolení. Lze si totiž představit i úpravu, která by stát - vlastníka omezila právem jiného. Úprava účinná v době vydání napadeného rozhodnutí tak však podle přesvědčení soudu nečinila (na rozdíl od úpravy později modifikované a platné v současné době.)

Nejvyšší správní soud přihlédnuv k výlučnému státnímu vlastnictví nerostného bohatství i k historickým souvislostem této právní úpravy nabyl přesvědčení, že vyhledávání a průzkum vyhrazených nerostů nepředstavuje realizaci ať už přirozeného či ústavním pořádkem dovoleného práva (například disponovat svým vlastnictvím nebo podnikat), nýbrž jde o výkon práv náležejících státu, která mohou být propůjčena v zákonem stanovených případech osobě od státu odlišné. Povolení k prospekci je tedy svou povahou nejbližší správnímu aktu, který doktrína vymezuje jako koncesi, na jejíž udělení nárok není. Jde ovšem, v právním prostředí účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, o akt svou povahou smíšený, s prvky veřejnoprávními (omezení státu jako vlastníka nakládat s věcmi ve vlastnictví), i soukromoprávními (v pozitivním případě udělení povolení jde o zvláštní formu, v níž vlastník - stát - specifickou formou propůjčuje konstitutivním aktem výkon svých oprávnění jiným osobám. Nelze přitom nevidět, že podstata vztahu stát – vlastník

nerostného bohatství – a žadatel o povolení k prospekci vykazuje za této situace v převážné míře znaky vztahu soukromoprávního. Odepřením možnosti nakládat s věcí náležející státu jako vlastníku (tedy zamítnutím žádosti o povolení k prospekci) však není žadatel dotčen v žádném subjektivním právu.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. má procesní legitimaci ve správním soudnictví ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění , ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Rozhodnutí, jímž bylo žadateli odepřeno vydání správního aktu svou podstatou se nejblíže ztotožňujícího s koncesí, tedy oprávněním, na které právní nárok není, nezasáhlo do žadatelova subjektivního veřejného práva (takové právo zákon nezakládá), a proto žalobce nemá v tomto ohledu žalobní legitimaci. Pokud by žalobce netvrdil i porušení svých procesních práv, k čemuž je legitimován § 65 odst. 2 s. ř. s., byl by soud nucen žalobu odmítnout jako nepřípustnou (§ 65 odst. 1, § 68 písm. e/, § 70 písm. a/, § 46 s. ř. s.), neboť se jedná o rozhodnutí, jehož přezkum je vyloučen. Obdobný závěr by soud býval musel učinit i podle úpravy soudního přezkumu správních rozhodnutí účinné do 31. 12. 2002, neboť i ta vylučovala z přezkumu soudního rozhodnutí, která nezasáhla subjektivní oprávnění.

Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že žadatel byl vítězem nabídkového řízení na vyhledávání a průzkum ložisek zlata na území R. Právní úprava obsažená v § 4 odst. 4 a 5 totiž stanoví pouze prioritu časovou (kdo požádá o povolení dříve) nebo věcnou (kdo je vítězem nabídkového řízení), která určí, kdo bude žadatelem o povolení k prospekci. V tomto ohledu dává soud za pravdu argumentaci žalovaného.

K argumentaci žalobcově, totiž že podvakráte obdržel povolení k prospekci a potřetí bylo jeho žádost zamítnuta, aniž došlo ke změně právní úpravy, co se změnilo, má být pouze právní názor žalovaného, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobce se mýlí, pokud dovozuje, že to byl on, komu bylo povolení k prospekci v roce 1995 a 1977 uděleno. Tato povolení byla udělena právnické osobě se sídlem na území České republiky (G. R./C. R./ a. s. se sídlem P. 4, O. 3, zapsané do obchodního rejstříku dne 27. 4. 1995), jež byla osobou odlišnou od společnosti G. R. , se sídlem 1 M. P., M., M., W. WR 13 5NZ, Spojené království Velké Británie a Severního Irska. Žadateli tedy povolení nikdy uděleno nebylo a o jeho žádosti bylo rozhodováno až poté, co splnil podmínky vyžadované právním řádem České republiky pro podnikatelskou činnost na území České republiky (§ 21 odst. 4 obchodního zákoníku, § 3 geologického zákona), tj. zápisem organizační složky podniku do obchodního rejstříku, což se stalo 6. 1. 1998.

Pokud jde o námitky vůči účastenství obcí v řízení o povolení k prospekci, Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Vrchního soudu v Praze, zejména rozhodnutí sp. zn. 6 A 30/96 a 5 A 40/96, (SOJ 2001, 1:36) která vyčerpávajícím způsobem odůvodnila náhled správního soudu na tuto otázku, na čemž Nejvyšší správní soud nemá důvod cokoliv měnit ani dodávat a s čímž se zcela ztotožňuje. Jestliže žalovaný přiznal obcím, na jejichž území mělo být vyhledávání a průzkum realizováno, postavení účastníka řízení, nepochybil.

V oblasti porušení procesních práv žalobcových v řízení správním shledal Nejvyšší správní soud některé nedostatky, které ovšem měřeny principem proporcionality, jak jej soud výše vyložil, nedosáhly intenzity, jež by soud vedla k závěru, že jedinou možnou cestou jejich nápravy je zrušení rozhodnutí. Nelze než se žalobcem souhlasit, že délka řízení přesáhla limity dané správním řádem, a že postup žalovaného byl poznamenán průtahy; od doplnění

žádosti dne 28. 1. 1998 do vydání rozhodnutí napadeného rozhodnutí (24. 11. 1999) uplynula doba téměř dvou let. Soud však vzal v úvahu, že šlo o komplikovanou věc, přičemž podle jeho přesvědčení nedošlo k ovlivnění dalších ústavních principů řádného procesu, nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že obce, na jejichž území měla být prospekce vykonávána, nebyly seznámeny s návrhem podmínek, za nichž se tak mělo dít, neboť ty byly do žádosti doplněny rovněž až v roce 1998. Podle přesvědčení soudu nelze argumentovat Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. - čl. 6 odst. 1, neboť zde není žádné právo, ani veřejné, ani soukromé (ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva), na němž by žadatel byl zkrácen – řízení vedené žalovaným „nerozhodlo“ o sporu o „občanských právech“, jak je definuje Úmluva – tj. například o právu na život, fyzickou integritu, pokojné užívání majetku apod. Opakované vyzývaní obcí k podání stanoviska podle názoru soudu vyplývalo ze značně neujasněného přístupu k postavení obcí v tomto řízení, které se postupně osvětlovalo až judikaturou soudní, aby posléze bylo petrifikováno právní úpravou (s pozdější účinností, než k níž se upíná vydání napadeného rozhodnutí). Soud vnímá na jedné straně tento přístup žalovaného jako částečně neuspořádaný, na straně druhé nelze nevidět, že i sám žalobce přispěl k problémům řízení, když již v prvopočátcích nevymezil správně území, o něž se ucházel a neregistroval právně relevantním způsobem svou organizační složku na území České republiky. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje porušení některých procesních principů (zejména délku řízení), nevyhodnocuje je však v souladu s principem proporcionality jako důvod pro zrušení rozhodnutí. Převedení agendy uvnitř ministerstva z odboru na odbor pak soud nepovažuje za jakkoliv relevantní pro zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud není oprávněn rozhodovat o tom, zda došlo k porušení Dohody o podpoře a ochraně investic (vyhláška č. 646/1992 Sb.), k tomu slouží zvláštní procesní postupy předvídané touto normou. Žalobce však navíc v žalobě neuvedl žádné bližší skutečnosti, které by soudu umožňovaly vyslovit v tomto směru jakoukoliv úvahu.

K námitce vyloučení tehdejšího ministra životního prostředí pro podjatost vycházející z jeho příbuzenského vztahu k autorovi jednoho z materiálů obsažených ve správním spise Nejvyšší správní soud uvádí, že jde o námitku irelevantní, neboť ministr není zaměstnancem ministerstva (jenž by mohl být vyloučen podle § 9 odst. 1 správního řádu pro podjatost) a jeho postavení v řízení o rozkladu je výlučné a nezastupitelné. Za rozhodující však soud považuje skutečnost, že žalovaný materiál, který leží ve středobodu žalobcovy pozornosti a v němž spatřuje důvod ministrovy podjatosti, z hlediska argumentace ve svém rozhodnutí nepoužil.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba dílem není důvodná, dílem není přípustná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl; přitom neopomenul zkoumat, zda snad napadené rozhodnutí netrpí takovými vadami, k nimž by byl oprávněn přihlédnout i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), muselo by jít o takové vady, které by způsobovaly nicotnost rozhodnutí, anebo (§ 76 odst. 1 s. ř. s.) jeho nepřezkoumatelnost. Přestože soud zaznamenal v proběhnuvším dlouholetém správním řízení řadu dílčích nedostatků (například v doručování, kdy rozhodnutí v některých případech nebylo doručeno do vlastních rukou, zejména však v označování účastníka řízení, kdy i napadené rozhodnutí neobsahuje uvedení sídla žadatele, omezuje se pouze na uvedení sídla jeho organizační složky, rozhodnutí o oprávnění k hornické činnosti je datováno před tím /2. 12. 1997/, než žadatel nabyl oprávnění podnikat na území České republiky /6. 1. 1998/ a směřuje pouze k organizační složce žalobcova podniku, aniž by správně a úplně označoval žalobce jako společnost se sídlem v zahraničí), soud však s ohledem na konečný výrok napadeného správního rozhodnutí nepovažoval tyto vady za takové, jež by jej opravňovaly k zásahu

ex officio a jež by měly a mohly být napravovány v dalším průběhu již tak zdlouhavého a komplikovaného řízení správního.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle nějž má právo na náhradu nákladů řízení ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. V dané věci měl úspěch žalovaný, poněvadž však jeho náklady řízení nepřekročily náklady spojené s obvyklou úřední činností, soud mu toto právo nepřiznal. Osoby na řízení zúčastněné žádné právo na náhradu nákladů řízení jim vzniklých nemají, neboť soud jim neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by takové náklady byly spjaty (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu