



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Potamon GTS, a. s.**, se sídlem Václavské nám. 56/802, Praha 1, zastoupen JUDr. Danou Růžičkovou, advokátkou se sídlem Radlická 97/2488, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Kašperské Hory**, zastoupena JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou líškou 967, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2009, č. j. 11 Ca 360/2007 – 121,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2009, č. j. 11 Ca 360/2007 – 121, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 4. 2009, č. j. 11 Ca 360/2007 – 121 zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 29. 10. 2007, č. j. 6313/M/07, 77272/ENV/07, sp. zn. R/2027, jímž byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 7. 2007, zn. 520/259/07, kterým byla zamítnuta stěžovatelova žádost o stanovení průzkumného území Kašperské Hory pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že stěžovatel v žalobě nekonkretizoval, s jakými rozkladovými námitkami se ministerstvo nevypořádalo, proto přihlédl k tomu, že námitky, které stěžovatel v rozkladu uplatnil, jsou námitkami obecnými, které v podstatě představují vyjádření k dané problematice. Stěžovateli lze přisvědčit, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké konkrétní stanovisko k jednotlivým námitkám ministerstvo zaujalo, nicméně z hlediska věcného je zřejmé, že obsah uplatněných námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že důvodem pro zamítnutí žádosti byly zákonem stanovené důvody, a to jednak existence zájmu na ochraně předmětného území, který převyšuje zájmy na průzkumu a následném využití území, a jednak rozpor se státní surovinovou politikou. Ani městský soud nemohl při úvaze

o důvodnosti námitek odhlédnout od toho, že jde o ložisko vyhrazených nerostů, které jsou ve vlastnictví státu, a je tedy na jeho vůli, zda umožní podnikatelskému subjektu jeho využití.

K namítanému porušení ust. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) městský soud uvedl, že z citovaného ustanovení vyplývá, že odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy v plném rozsahu, zatímco jeho věcnou správnost přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Ačkoliv oproti předcházející právní úpravě došlo k omezení plného revizního principu, je i nadále odvolací orgán povinen přezkoumat napadené rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy v celém rozsahu bez ohledu na námítky uplatněné v odvolání (rozkladu). Navíc z věty druhé ust. § 89 odst. 2 správního řádu vyplývá jeho oprávnění přezkoumat napadené rozhodnutí po věcné stránce nad rámec námitek v případě, že to vyžaduje veřejný zájem. To platí zejména v daném případě, kdy bylo nutno posoudit, zda zájem na dalším průzkumu a následném využití vyhrazeného ložiska není převýšen jiným veřejným zájmem. Správní řízení tvoří jeden celek a zákon výslovně nezakazuje, aby odvolací orgán rozšířil důvody výroku prvostupňového rozhodnutí, je-li shledán jako souladný se zákonem, o další důvody, které jsou podle jeho názoru dány. I když odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo kusé a neúplné, městský soud má za to, že rozhodnutí o rozkladu tyto nedostatky odstranilo.

Pokud stěžovatel poukázal na závazný výklad věcně kompetentního správního orgánu, kterým je podle jeho názoru Ministerstvo průmyslu a obchodu, městský soud konstatoval, že bylo rozhodováno o žádosti o stanovení průzkumného území za účelem vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska prostřednictvím geologických prací. Ústředním orgánem státní správy pro výkon státní geologické služby a pro geologické práce je Ministerstvo životního prostředí. Proto o žádosti stěžovatele rozhodovalo toto ministerstvo, které je podle zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o geologických pracích“) kompetentní posuzovat žádost o stanovení průzkumného území. Z ust. § 4a odst. 6 citovaného zákona vyplývá, že ministerstvo žádost o stanovení průzkumného území zamítne, mimo jiné v případě, že průzkum je v rozporu se státní surovinovou politikou, státní politikou životního prostředí, zájmy obrany státu, zahraničními závazky státu nebo pokud další veřejný zájem převýší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska. Má-li ministerstvo posuzovat žádost i z hlediska státní surovinové politiky, je dána jeho kompetence posoudit, zda je žádost o stanovení průzkumného území v souladu se státní surovinovou politikou. Z citovaného zákona nevyplývá, že by při posuzování této otázky muselo ministerstvo vyžadovat stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu. I když nepochybně Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy, mimo jiné i pro tvorbu jednotné státní surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, těžbu, úpravu a zušlechťování rud, je nutno vycházet z toho, že jednotná surovinová politika byla vytvořena v roce 1999, kdy usnesením vlády ze dne 13. 12. 1999, č. 1311 byl schválen dokument „Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů“ (dále jen „státní surovinová politika“), který byl zpracován společně ministerstvem a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Z tohoto dokumentu ministerstvo vycházelo při posuzování důvodnosti podané žádosti. Tvrzení stěžovatele, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy také pro využívání nerostného bohatství, těžbu, úpravu a zušlechťování rud, je nerozhodné, neboť v této věci nešlo o konkrétní využívání nerostného bohatství ani o těžbu či úpravu a zušlechťování rudy.

K námitce, že se ministerstvo při své správní úvaze odchýlilo od předmětu řízení, městský soud uvedl, že z ust. § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích vyplývá, že při posuzování otázky, zda jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti z důvodu „vyššího veřejného zájmu“, je důvodem pro zamítnutí zjištění, že další veřejný zájem převýší zájem na dalším průzkumu

a následném využití výhradního ložiska. Posuzuje se tedy nejen zájem na dalším průzkumu, ale současně — viz použití spojky „a“ — na následném využití výhradního ložiska. To má svoji logiku, neboť jinak by průzkum byl samoučelný. Ministerstvo musí posoudit zejména ty skutečnosti, které jsou demonstrativně uvedeny v citovaném ustanovení. V dané věci bylo posuzováno, zda veřejný zájem na ochraně životního prostředí převyšuje zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska. Již ve stadiu rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území je tedy při posuzování dalšího veřejného zájmu správní orgán povinen posoudit nejen míru zájmu na dalším průzkumu, ale i míru zájmu na následném využití výhradního ložiska. K tvrzení stěžovatele, že v závěru prvostupňového rozhodnutí bylo předem vyloučeno, že by někdy v budoucnu mohlo dojít ke stanovení dobývacího prostoru v jeho prospěch, městský soud uvedl, že takový závěr z rozhodnutí nevyplývá, protože v jeho odůvodnění je pouze uvedeno, že zamítnutím žádosti ministerstvo předchází případným budoucím námitkám žadatele za marně vynaložené finanční prostředky na provedení ložiskový průzkum a následné nestanovení dobývacího prostoru pro negativní stanovisko města Kašperské Hory a Správy NP a CHKO Šumava.

K námitce, že není prokázáno, že se výhradní ložisko nachází v přírodních rezervacích Nebe a Amalino údolí, městský soud uvedl, že poloha výhradního ložiska byla zjištěna nejen průzkumem z roku 1993, ale i průzkumem z roku 1999. Přesné vymezení přírodních rezervací a chráněných krajinných oblastí a vymezení výhradního ložiska a jejich vzájemné územní překrytí je ministerstvu známo z jeho úřední činnosti, a proto nebylo třeba k této otázce provádět podrobné dokazování, když stěžovatel k žádosti předložil mapu, z níž jsou tyto skutečnosti zřejmé. Skutečnost, zda se průzkumné území nachází zcela na uvedených chráněných územích či zda „pouze“ zasahuje do těchto lokalit, je nerozhodná. Argumentaci ust. § 13 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „horní zákon“) označil městský soud za nepřijatelnou, neboť v citovaném ustanovení je uvedeno, co se rozumí zásobami výhradního ložiska a dále vymezuje charakteristiku podmínek využitelnosti zásob. Nezabývá se tedy otázkou územního vymezení vyhrazeného ložiska.

Žalobní námitku, že výklad státní surovinové politiky ministerstva byl chybný, městský soud vyhodnotil tak, že při posuzování souladu stěžovatelovy žádosti se státní surovinovou politikou nelze vycházet pouze z její jedné části, jak to činí stěžovatel. Státní surovinová politika se pod bodem 3.2 zabývá výslovně otázkou zlata. V tomto bodě je konkrétně uvedeno, že v oblasti využívání ložisek drahých kovů lze uvažovat pouze o zlatě, jehož zdroje představují rezervu pro eventuální využití v budoucnu s tím, že bude záviset na splnění zákonných, zejména ekologických, požadavků, a to s přihlédnutím k tomu, že některá ložiska zlata se vyskytují v environmentálně exponovaných oblastech. Tento závěr se pak promítl i v bodě 4.1, v němž se o zlatě výslovně uvádí, že při komplexním posouzení využitelnosti nerostných zdrojů budou brány v úvahu aspekty, které jsou zde uvedeny, a to s ohledem na ochranu přírodních, kulturních a krajinných hodnot. Ministerstvo se od obsahu státní surovinové politiky neodchýlilo. Nelze přehlédnout ani rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 19. 6. 2002, kterým bylo rozhodnuto o odpisu zásob výhradního ložiska Kašperské Hory z bilančních zásob do zásob nebilančních. Toto rozhodnutí je platné, a je ho proto třeba respektovat. Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 3. 12. 2007 předložené stěžovatelem bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí a nelze tedy vytýkat ministerstvu, že se jím nezabýval. Proto k němu nemůže přihlížet ani městský soud.

K námitkám, které stěžovatel uplatnil v replikách, městský soud nepřihlédl, protože byly uplatněny po uplynutí lhůty, která je zákonem stanovena pro podání žaloby. Pokud stěžovatel navrhoval doplnění dokazování výslechem svědků RNDr. R. N. a RNDr. P. Š., městský soud pro ně neshledal důvody, protože tito svědkové by se mohli vyjádřit ke státní surovinové politice, a ta

je jednoznačně vyjádřena v dokumentu schváleném usnesením vlády. Ani návrh stěžovatele na doplnění dokazování znaleckým posudkem k posouzení opodstatněnosti veřejného zájmu na průzkumu daného ložiska neshledal městský soud důvodným, neboť se jedná o posouzení právní otázky.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele městský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, že ministerstvo neporušilo ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Veškerá věcná argumentace stěžovatele v rozkladu, žalobě i replikách totiž zůstala jak ministerstvem, tak městským soudem zcela bez povšimnutí a vypořádání. Stěžovatel také vyjádřil nesouhlas s právním názorem městského soudu, že je povinností odvolacího orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy v celém rozsahu, aniž by byl vázán uplatněnými námitkami, kterými není třeba se zabývat. V této souvislosti poukázal na to, že ani městský soud ani ministerstvo se nevypořádaly s otázkou veřejného zájmu, tedy, že nedošlo k prokázání zákonem požadovaného „převýšení“ veřejného zájmu nad zájmem na vlastním průzkumu ložiska. Povinnost ministerstva přezkoumat námitky obsažené v rozkladu jednoznačně vyplývá z příslušných ustanovení správního řádu a prokazatelně nebyla splněna. Místo přezkoumání, zda ministerstvo splnilo svoji zákonnou povinnost, však městský soud bez dalšího převzal jeho názor, že „existence zájmu na ochraně předmětného území převyšuje nad zájmem na průzkumu a následném využití území“, přičemž v řízení nic z toho nebylo prokázáno a naopak stěžovatel veškerou argumentaci vedenou tímto směrem vyvrátil.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem městského soudu, že v žalobě nekonkretizoval, s jakými námitkami se ministerstvo v rozhodnutí o rozkladu nevypořádalo. Jelikož se nevypořádalo prakticky s žádnou rozkladovou námitkou, bylo povinností městského soudu se postupem ministerstva zabývat. Dále se stěžovatel neztotožnil s názorem městského soudu, že mu sice lze přisvědčit, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké konkrétní stanovisko k jednotlivým námitkám ministerstvo zaujalo, nicméně z hlediska věcného je zřejmé, že obsah stěžovatelem uplatněných námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé.

Stěžovatel dále zpochybnil právní názor městského soudu, že nedostatky prvostupňového rozhodnutí byly odstraněny tím, že ministerstvo v rozporu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu rozšířilo odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o zcela nové skutečnosti, Ministerstvo podle stěžovatele postupovalo nesprávně, neboť použilo nové skutečnosti. Toto vybočení z mezí správního uvážení nad rámec přezkoumávaného rozhodnutí bylo jednoznačně pochybením způsobujícím nezákonnost rozhodnutí o rozkladu. Městský soud tak nevzal v potaz, že ministerstvo v rozhodnutí o rozkladu nahradilo rozhodovací činnost správního orgánu I. stupně a v tomto směru je dán důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel také vyjádřil nesouhlas s výkladem městského soudu co se týče obsahu státní surovinové politiky. Žádost o stanovení průzkumného území byla z hlediska bodu 2.5 státní surovinové politiky v naprostém souladu s tímto dokumentem a opačný závěr ministerstva i městského soudu je nesprávný. Městský soud nezohlednil, že ministerstvo neprokázalo rozpor se státní surovinovou politikou, a pominul i to, že se s touto rozkladovou námitkou nevypořádalo. Na tuto žalobní námitku pak nijak nereagoval ani městský soud. Naprosto nepřipustně také vyložil obsah státní surovinové politiky. Zcela přitom pominul, že údajný rozpor se státní surovinovou politikou nebyl ve správním řízení prokázán. Další pochybení městského soudu spočívá v tom, že nepřezkoumal námitku, ve které bylo poukazováno na text části 2.5 státní surovinové politiky jasně deklarující zájem státu na průzkumu ložisek nerostů jako domácích surovinových zdrojů. Stěžovatel naopak prokázal odkazem na konkrétní části státní surovinové politiky, že její součástí je státem jasně deklarovaný zájem na průzkumu ložisek

nerostů. Městský soud pominul i to, že se ministerstvo s touto námitkou nevypořádalo. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s jeho interpretací bodu 3.2. státní surovinové politiky, neboť od doby přijetí státní surovinové politiky v roce 1999 došlo k podstatnému vývoji. Byl schválen zákaz kyanidového loužení rud, což je ekologické opatření, kterým Česká republika zajišťuje ochranu svého životního prostředí. Cena zlata se od přijetí státní surovinové politiky zvýšila o 300 %, přičemž Česká republika dosud zůstává zcela odkázána na dovoz této komodity. Argumentuje – li městský soud tím, že vychází ze znění státní surovinové politiky, která nebyla měněna, tuto nemohl příslušný orgán státu změnit, když nemá k dispozici podklady pro změnu, kterými jsou právě informace o ložisku, které stěžovatel jako báňský podnikatel hodlal nabídnout státu. Je-li mu takto čistě formálně bráněno, aby prozkoumal a posoudil využitelnost přírodního nahromadění nerostů, potom jak správní orgán, tak i městský soud zabraňují použít jediný zákonem stanovený postup, jimž lze ověřit existenci nerostného bohatství jako přírodního zdroje a zajistit jeho zákonem stanovenou ochranu. Ministerstvo i městský soud tedy postupovaly v přímém rozporu s čl. 7 Ústavy.

V rámci stížního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. poukázal stěžovatel na to, že ani městský soud ani ministerstvo se nevypořádaly s otázkou veřejného zájmu. Městský soud se vůbec nezabýval žalobní námitkou, že v napadeném rozhodnutí není uvedeno, o jaký veřejný zájem se jedná, není prokázáno, že se vůbec o veřejný zájem jedná a jakým způsobem tento neprokázaný a nekonkretizovaný veřejný zájem převyšuje zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska. Městský soud navíc vůbec nevzal v potaz to, že veřejný zájem na šetrném využití ložisek nerostů jako jednoho z přírodních zdrojů má naopak oporu přímo v čl. 7 Ústavy.

Městský soud podle stěžovatele rovněž nesprávně hodnotil jeho žalobní námitku, že není prokázáno, že výhradní ložisko se nachází v přírodních rezervacích Nebe a Amalino údolí. Vycházel totiž z nesprávného závěru, že se nachází na území CHKO Šumava a zčásti v I. a II. zóně chráněného území, jak vyplývá z mapy předložené stěžovatelem. Ze snímku pozemkové mapy s nákresem průzkumného území Kašperské Hory, vyhotoveného Ing. Miroslavem Brtnou, jednoznačně vyplývá, že průzkumné území zasahuje do těchto lokalit pouze okrajově. Městský soud oproti tomu dospěl k nesprávnému závěru a zcela pominul prokázanou skutečnost, že ložisko se nachází nikoliv na území CHKO Šumava, které je stanoveno na povrchu, nýbrž v hloubce horninového masivu pod povrchem a nelze je ani v budoucnosti dobývat jinak než hlubinnou těžbou. Navíc toto ložisko bylo již v historických dobách vydobyto, jak dokazují pozůstatky po minulém dobývání, které nijak nenarušilo předmět ochrany přírody. Průřez ložiska na povrch nemůže vyvolat dotčení zájmů ochrany přírody, které jsou materiálně vzato vázány na povrch. V této souvislosti stěžovatel připomněl, že průzkum má spočívat v přehodnocení ložiska podle současných podmínek využitelnosti, a nemůže se tedy zájmů ochrany přírody vůbec v ničem dotknout, natož s nimi být v zásadním rozporu. Stejná argumentace platí i pro přírodní rezervace, které jsou vymezeny uvnitř CHKO.

Dále je podle stěžovatele dán i stížní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud se s žalobními námitkami ohledně údajného rozporu jeho žádosti s veřejným zájmem a se státní surovinovou politikou vypořádal nedostatečně či vůbec. Samotný průzkum nemá s otvírkou a těžbou z hlediska povolovacího režimu žádnou souvislost. Stěžovatel si je vědom toho, že povolení průzkumu mu nedává žádnou právní garanci pozdějšího povolení těžby a je srozuměn s případným rizikem, že by mu po provedeném průzkumu v dané lokalitě obnovení těžby nebylo povoleno.

Stěžovatel také městskému soudu vytkl, že neprovedl navržené důkazy (výslech svědků) a místo toho sám vyložil znění státní surovinové politiky bez znalosti odborných hledisek

a souvislostí. Stěžovatel připomněl, že státní surovinová politika jasně deklaruje zájem státu na průzkumu ložisek nerostů v bodě 2.5. Městský soud zcela pominul argumenty, že v mezidobí došlo ke změně situace, co se týče zvýšení cen zlata na světovém trhu. Rovněž nepřihlédl ani k argumentům, že právě uvedení svědkové by se měli vyjádřit ke změně situace v oblasti ochrany životního prostředí a k otázce nových metod zjišťování výtěžnosti ložiska, která se promítá i do koncepce státní surovinové politiky. Dále stěžovatel městskému soudu vytkl, že nepřipustil doplnění dokazování znaleckým posudkem s odůvodněním, že se jedná o posouzení otázky právní, které musí učinit ministerstvo. Ministerstvo se však s touto otázkou nevypořádalo, neboť nezdůvodnilo, v čem spatřuje nesoulad stěžovatelovy žádosti s veřejným zájmem. Pokud městský soud nedoplnil dokazování navrženým způsobem, nezjistil dostatečně skutkový a právní stav, z něhož měl vycházet při svém rozhodování. Svým přístupem tak toleroval postup ministerstva, při němž bylo rozhodováno neodůvodněně rozdílně v obdobných případech. Jestliže u ostatních nerostů je průzkumné území vždy stanoveno, průzkum zlata byl bezdůvodně zamítnut. Tvrzení, že na stanovení průzkumného území není zákonný nárok, však neznámá, že správní orgán může rozhodovat, aniž by řádně zdůvodnil své rozhodnutí v souladu s příslušnými právními předpisy. Stěžovatel proto navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřilo nesouhlas s tím, že bylo porušeno ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Správní řízení tvoří jeden celek a smyslem odvolacího řízení je i odstranění případných vad řízení. V případě napadeného rozhodnutí nemohlo jít o porušení citovaného ustanovení, jelikož ministerstvo prvostupňové rozhodnutí přezkoumalo v zákonném rozsahu včetně zákonnosti, správnosti a mezi přípustnosti správního uvážení. V plném rozsahu se ztotožnilo se závěrem správního orgánu I. stupně a pouze rozšířilo v odůvodnění svého rozhodnutí argumentaci o další zákonný důvod zamítnutí žádosti. Rozpor žádosti se státní surovinovou politikou je podle ust. § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích jedním ze zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti o stanovení průzkumného území. Státní surovinová politika je veřejnosti přístupný dokument schválený usnesením vlády, ministerstvu podrobně známý z jeho úřední činnosti. To, že ministerstvo použilo jeho obsah jako další argument, nelze považovat za odůvodnění rozhodnutí zcela novými skutečnostmi. K zamítnutí žádosti stačilo, aby byl naplněn pouze jeden ze zákonných důvodů uvedených v citovaném ustanovení. Doplnění odůvodnění o další důvod tedy nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí o rozkladu. Souladem žádosti se státní surovinovou politikou se ministerstvo zabývalo obligatorně z hlediska posouzení souladu prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy.

Ke stížní námitce týkající se chybného výkladu státní surovinové politiky ministerstvo vyjádřilo přesvědčení, že nepřekročilo meze uvážení dané mu zákonem a že jeho správní úvaha je logická a založená na skutečném stavu věci. Na stanovení průzkumného území není právní nárok. Jedná se o řízení, ve kterém stát jako vlastník rozhoduje o dalším nakládání se svým majetkem a nemůže být „nucen“ podnikatelským subjektem k nakládání se svým majetkem proti své vůli. Ložisko bylo administrativně odepsáno z bilančních zásob z důvodu střetu zájmů na ochraně přírody a krajiny. Stát má na základě minulých geologických průzkumů k dispozici dostatek informací, na základě nichž je možné dostat požadavku státní surovinové politiky, tedy chránit předmětné ložisko pro jeho případné využití v budoucnosti. Pokud je ve správním řízení zjištěna skutečnost, která znemožňuje podané žádosti vyhovět, správní orgán žádost zamítne, bez nutnosti vypořádávat se s dalšími individuálními námitkami žadatele (§ 51 odst. 3 správního řádu). Ministerstvo ve svém rozhodnutí jasně uvedlo, že důvodem pro zamítnutí žádosti byl rozpor se státní surovinovou politikou a skutečnost, že další veřejný zájem převyšuje zájem na dalším průzkumu a využití ložiska. Ve správním řízení o stanovení průzkumného území vystupuje stát prostřednictvím příslušného orgánu státní správy nejen jako ochránce veřejných zájmů, ale i jako vlastník ložiska vyhrazeného nerostu. Neexistuje žádný závazný výklad státní

surovinové politiky a její výklad a aplikace přísluší pouze ministerstvu v konkrétním správním řízení.

Ministerstvo také vysloвило nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že výhradní ložisko se nachází v přírodních rezervacích Nebe a Amáline údolí. Na základě ust. § 6 odst. 1 a ust. § 29 odst. 1 horního zákona vede ministerstvo evidenci zjištěných ložisek vyhrazených nerostů. Na ochranu výhradního ložiska Kašperské hory bylo vyhlášeno chráněné ložiskové území podle ust. § 16 horního zákona a toto území bylo zavedeno do evidence ministerstva v souladu s ust. § 29 odst. 2 horního zákona. Přírodní rezervace Nebe a Amáline údolí byly vyhlášeny jako zvláště chráněná území podle ust. § 33 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a jejich správa spadá do působnosti Správy NP a CHKO Šumava, jejíž odborné vyjádření je součástí správního spisu. Existence a lokace výhradního ložiska Kašperské hory, stejně jako přesné územní vymezení přírodních rezervací a chráněných krajinných oblastí, a jejich vzájemné územní překrytí, jsou skutečnosti známé ministerstvu z jeho úřední činnosti, a proto nemělo důvod ke zpochybnování stanoviska odborného orgánu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny. Je také zřejmé, že oním převažujícím veřejným zájmem, je zájem na ochraně přírody a krajiny. Rozhodnutí ministerstva rovněž vychází ze skutečnosti, že zásoby nerostů, z nichž lze průmyslově vyrábět kovy, byly na výhradním ložisku Kašperské Hory rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 17. 5. 2002 odepsány a převedeny do nebilančních zásob v souladu s ust. § 14a odst. 2 písm. c) horního zákona, jelikož by vydobytí zásob předmětného vyhrazeného nerostu ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a význam ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob.

Ke stížní námitce, že průzkum nemá s otvírkou a těžbou z hlediska povolovacího režimu žádnou souvislost, ministerstvo uvedlo, že geologický průzkum je vždy účelově zaměřený, prováděný s určitým jasně definovaným cílem. Pro posouzení potřeby, resp. zájmu, státu na provedení ložiskového průzkumu je tak třeba vždy též posoudit, zda jeho účel (cíl) je tím, co je v souladu s veřejným zájmem, a nemůže být rozlišováno, zda je tento veřejný zájem definován zvláštním zákonem nebo je stanoven v závazných vládních dokumentech, popř. jde o zájmy na obraně státu nebo jeho zahraniční závazky. Ministerstvo ve svém rozhodnutí jednoznačně uvedlo, jaký je důvod nevyhovění žádosti stěžovatele a na čem založilo svou správní úvahu. Státní surovinová politika jednoznačně stanoví, že ložiska zlata představují rezervu pro eventuální využití v budoucnosti a ministerstvu se ukládá zabezpečení ochrany zásob těchto ložisek a ponechání těchto zásob jako rezervy pro případné ekologicky příznivé využití budoucími generacemi. Městský soud zcela v souladu s ust. § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích konstatoval, že při rozhodování o žádosti stěžovatele byl správním orgánem správně vážen nejen zájem státu na dalším průzkumu tohoto výhradního ložiska, ale také jeho zájem na jeho následném využití. Při podání jakékoli žádosti o stanovení průzkumného území je vždy posuzován soulad žádosti se státní, popř. regionální, surovinovou politikou, přičemž je nutné aplikovat relevantní ustanovení státní surovinové politiky s ohledem na to, o jaký nerost se jedná. Ministerstvo v 90-tých letech pozastavilo přidělování dalších průzkumných území na ložiscích zlata. Tento postup byl následně závazně zakotven do státní surovinové politiky, aby bylo zajištěno, že zásoby zlata budou ponechány jako rezerva. Ze všech uvedených důvodů ministerstvo navrholo zamítnutí kasační stížnosti.

Město Kašperské Hory se ve svém vyjádření ztotožnilo s kvalitním a důkladně koncipovaným vyjádřením ministerstva a uvedlo, že není pravdou, že by se městský soud a ministerstvo nezabývaly argumentací stěžovatele. Je faktem, že pokud správní orgán zjistí v průběhu řízení skutečnost znemožňující žádosti vyhovět, další dokazování již neprovádí a žádost bez dalšího s ohledem na zásadu ekonomie řízení zamítne (§ 51 odst. 3 správního řádu).

Pokud tedy správní orgán I. stupně zjistil záporné stanovisko dotčeného orgánu a z dokladů o odpisu provedeném Ministerstvem průmyslu a obchodu v roce 2002 pak i jasně deklarovanou převahu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny nad případnými zájmy na vydobytí nerostu, neměl jinou možnost, než žádost zamítnout. Ministerstvo tento postup po právu potvrdilo a pouze v odůvodnění uvedlo i to, že vyhovění žádosti by bylo v rozporu se státní surovinovou politikou. Tím nijak nevybočilo z mezí rozkladového přezkumu. Nešlo o nové skutkové okolnosti, ale o již dávno známé a v řízení namítané a projednávané právní okolnosti a souvislosti. Podstata problému spočívá v soukromém podnikatelském zájmu stěžovatele, který se snaží dotlačit stát k tomu, aby mu uvedené ložisko zpřístupnil k formálnímu provedení geologického průzkumu, o který by se pak mohl opřít a uplatňovat právo přednosti při udělení předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona, a pak i k těžbě. Proto stěžovatel navrhuje doplnění dokazování provedením důkazů, které jsou neúčelné. Město Kašperské Hory rovněž odkázalo na svá vyjádření ve věci ze dne 16. 2. a 23. 2. 2009.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s.ř.s. se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když jednal s městem Kašperské Hory jako s osobou zúčastněnou na řízení.

Stěžovatel v žalobě označil město Kašperské Hory jako osobu zúčastněnou na řízení. Městský soud v souladu s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. přípisem ze dne 4. 4. 2008 vyrozuměl město Kašperské Hory o probíhajícím řízení, poučil je o právech osoby zúčastněné na řízení a vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení vyrozumění oznámilo, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení s tím, že oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Toto vyrozumění bylo městu Kašperské Hory doručeno dne 8. 4. 2008 na adresu městského úřadu. V uvedené lhůtě město Kašperské Hory nereagovalo. Teprve podáním označeným „vstup zúčastněné osoby do soudního řízení“ ze dne 1. 10. 2008 doručeným městskému soudu téhož dne prostřednictvím elektronické pošty a potvrzeným v zákonné lhůtě písemným podáním shodného obsahu oznámilo město Kašperské Hory, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V tomto podání mimo jiné uvedlo, že se o předmětném soudním řízení dozvědělo na základě dotazu na městském soudě. Následně se vyjádřilo k žalobě v podáních ze dne 16. 2. 2009 a ze dne 23. 2. 2009 a jeho zástupce se také zúčastnil jednání u městského soudu dne 17. 2. 2009 a 28. 4. 2009. Rozsudek městského soudu byl zástupci města Kašperské hory doručen dne 29. 5. 2009. V odůvodnění rozsudku městský soud k postavení města Kašperské Hory jako osoby zúčastněné na řízení uvedl, že „nemá pochybnosti o tom, že město Kašperské Hory je osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., když ze spisového materiálu je zřejmé, že požadované průzkumné území byl zasahovalo do území této obce v rozloze 3,18 km².“

Institut osoby zúčastněné na řízení relativně uceleně upravuje ust. § 34 s. ř. s. Z odst. 1 citovaného ustanovení vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 – 129, ze dne

5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 – 284 a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, (všechny dostupné na www.nssoud.cz). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

Průzkumné území, jehož stanovení se stěžovatel ve správním řízení domáhal, mělo být situováno na katastrálním území města Kašperské Hory a z tohoto důvodu také bylo město Kašperské Hory účastníkem správního řízení (§ 4a odst. 2 zákona o geologických pracích). Nejvyšší správní soud proto nemá pochybnosti o tom, že město Kašperské Hory splňuje materiální podmínku ve smyslu ust. § 34 odst. 1 s. ř. s.

Jinak je tomu však se splněním podmínky formální. Město Kašperské Hory totiž ve stanovené patnáctidenní lhůtě na vyznění městského soudu nereagovalo a oznámení, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, doručilo městskému soudu až cca pět měsíců po marném uplynutí této lhůty. Tuto skutečnost ponechal městský soud v průběhu řízení o žalobě i v napadeném rozsudku zcela bez povšimnutí.

Přitom z ust. § 34 odst. 2 věta druhá za středníkem s. ř. s. vyplývá, že u subjektů, které jsou podle tohoto ustanovení předsedou senátu vyzvány o probíhajícím řízení a vyzvány k oznámení, zda budou práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, je možnost splnění formální podmínky limitována lhůtou určenou předsedou senátu. Stanoví-li citované ustanovení, že „takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě“, nelze podle Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru, než že zmeškání této lhůty má za následek nesplnění formální podmínky pro to, aby se mohl určitý subjekt stát osobou zúčastněnou na řízení. Jsou-li totiž právní následky spojené s právním úkonem vázány na určitou lhůtu, ať již stanovenou zákonem nebo určenou soudem, lze jej úspěšně provést jen v této lhůtě.

V této souvislosti je třeba uvést, že zatímco nesplnění podmínky materiální v zásadě není možné jakkoliv zhojit, zmeškání lhůty stanovené soudem pro oznámení uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení lze z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout (§ 40 odst. 5 s. ř. s.). S. ř. s. totiž v ust. § 34 odst. 2, na rozdíl od jiných ustanovení, např. § 62 odst. 3, § 72 odst. 4, § 80 odst. 2, § 84 odst. 2, § 93 odst. 3, § 106 odst. 2 a § 115 odst. 3 s. ř. s., výslovně nestanoví, že zmeškání této lhůty prominout nelze. V daném případě, i když město Kašperské Hory lhůtu zmeškalo, o její prominutí dosud nepožádalo.

Nedodržení lhůty stanovené podle ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. logicky nepřichází v úvahu u subjektů, jimž soud žádnou lhůtu nestanovil, tj. u těch, které uplatnily práva osoby zúčastněné na řízení z vlastní iniciativy. Tyto subjekty formální podmínku bez dalšího splňují a zkoumat bude nutno pouze splnění podmínky materiální. V takovém procesním postavení však město Kašperské Hory v dané věci není, na čemž nic nemění ani to, že své oznámení, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, formulovalo takovým způsobem, jako by se o probíhajícím řízení dozvědělo až dotazem na městském soude. Podle obsahu soudního spisu je ale nepochybné, že město Kašperské Hory bylo o probíhajícím řízení v souladu se zákonem vyzváno přípisem městského soudu ze dne 4. 4. 2008, který mu byl řádně doručen dne 8. 4. 2008. Přípis obsahoval rovněž poučení, že předmětné oznámení lze učinit pouze ve stanovené lhůtě. Město Kašperské Hory tedy nelze považovat za subjekt, který, ač nebyl soudem vyzván, uplatnil v průběhu řízení práva osoby zúčastněné na řízení a který by tedy automaticky splňoval formální podmínku stanovenou v ust. § 34 odst. 1 s. ř. s.

Pokud se jedná o délku lhůty stanovené předsedou senátu, stejně jako u jiných soudcovských lhůt musí být i tato přiměřená povaze úkonu. Vzhledem k tomu, že případná reakce na vyznění podle ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. je úkonem nevyžadujícím podrobnou právní

argumentaci, byla podle Nejvyššího správního soudu patnáctidenní lhůta stanovená v dané věci městským soudem přiměřená.

Z ust. § 34 odst. 4 s. ř. s. vyplývá, že v případě, kdy se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení a nesplňuje pro to podmínky, musí soud usnesením vyslovit, že takový subjekt osobou zúčastněnou na řízení není. Tento postup je pak nutno užít nejen v případě nesplnění podmínky materiální (nedostatek přímého dotčení na právech), ale rovněž v případě nedodržení lhůty stanovené podle ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. V dané věci městský soud pochybil tím, že poté, co město Kašperské Hory po uplynutí stanovené lhůty opožděně oznámilo svůj vstup do řízení, nevydal usnesení podle ust. § 34 odst. 4 s. ř. s. a místo toho s ním jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Nejvyšší správní soud se proto musel dále zabývat otázkou, zda tato vada řízení byla takové intenzity, že mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

V této souvislosti je vhodné poukázat na situaci de facto opačnou, a sice na případy, kdy soud opomenul o probíhajícím řízení o žalobě vyrozumět osoby, které splňují materiální podmínku pro vstup do řízení. V rozsudku ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68 (dostupný na www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud žalobce v žalobě neoznačil osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem nebylo již podle napadeného správního rozhodnutí pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat. Nedostal-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pomínil, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75 (publikovaný pod č. 1479/2008 Sb. NSS) pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ Ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku však v tomtéž rozsudku vyslovil, že „*takové pochybení soudu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudku), pokud bylo správní řízení stíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), a soud je tak může zrušit i bez návrhu, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).*“ V rozsudku ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90 (dostupný na www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, má právo oznámit vstup do řízení i v jeho kasační fázi. V citovaném rozsudku dále mimo jiné uvedl, že účastenství osoby, která svůj vstup do řízení oznámila až v řízení o kasační stížnosti, „*nebylo natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jí z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.*“

Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit několik kritérií pro řešení situace, kdy v řízení o žalobě krajský (městský) soud nevyrozumí osobu přicházející v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení. Je-li taková osoba označena již v žalobě nebo je-li existence takové osoby zjevná z obsahu správního rozhodnutí či správního spisu, je takové opomenutí důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí pro jinou vadu řízení [§ 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To však neplatí v případě, kdy napadené správní rozhodnutí bylo krajským (městským) soudem správně zrušeno pro některý z důvodů, ke kterým je nutno přihlížet z úřední povinnosti, např. pro nepřezkoumatelnost ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bez ohledu na to, zda byl tento důvod namítán v žalobě. Dále nelze za jinou vadu řízení před krajským (městským) soudem považovat případy, kdy to, že určitá osoba splňuje materiální podmínku podle ust. § 34 odst. 1 s. ř. s., není natolik zjevné, aby krajskému soudu vznikla

povinnost takovou osobu vyrozumět o probíhajícím řízení ve smyslu odst. 2 citovaného ustanovení.

Uvedené závěry jsou v modifikované podobě aplikovatelné i na situaci, která nastala v dané věci, tj. na případ, kdy městský soud jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal se subjektem, který nespĺňoval některou ze zákonných podmínek. Nelze přitom jednoznačně stanovit, kdy má skutečnost, že krajský (městský) soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s někým, komu toto postavení nepřísluší, alespoň potenciální vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. V této souvislosti je třeba uvést, že ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s.) nehovoří o vadě, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí, ale o vadě, která mohla takový vliv mít. Pro závěr o nutnosti aplikace citovaného ustanovení tedy postačí i důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí v příčinné souvislosti se zjištěnou vadou řízení.

V daném případě Nejvyšší správní soud takovou důvodnou pochybnost má. Město Kašperské Hory se totiž po oznámení vstupu do řízení velmi obsáhle a opakovaně k věci vyjádřilo a navrhlo provedení důkazu výsledkem RNDr. J. Na tato vyjádření pak reagoval stěžovatel replikami obsahujícími další argumenty pro zrušení napadeného správního rozhodnutí, s nimiž se následně musel vypořádat městský soud. Zástupce města Kašperské Hory se rovněž zúčastnil jednání u městského soudu. Vzhledem k tomu, že město Kašperské Hory svůj vstup do řízení oznámilo po uplynutí soudem stanovené lhůty a poté v řízení aktivně činilo procesní úkony, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jednal-li městský soud s městem Kašperské Hory jako s osobou zúčastněnou na řízení, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku, přičemž napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

I přes to, že město Kašperské Hory nespĺnilo jednu z podmínek pro to, aby v soudním řízení mohlo mít postavení osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud s ním jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Řízení o kasační stížnosti je sice samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), nicméně s předcházejícím řízením před krajským (městským) soudem je velmi úzce provázáno.

Podle ust. § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Okruh účastníků řízení o kasační stížnosti je tedy (s výjimkou případů, kdy kasační stížnost podává osoba zúčastněná na řízení, příp. některá z osob uvedených ust. § 106 odst. 2 věta druhá s. ř. s., nebo případů specifických – např. kasační stížnost advokáta proti usnesení o jeho ustanovení) fakticky shodný s okruhem účastníků řízení o žalobě.

V případě osob zúčastněných na řízení s. ř. s., na rozdíl od vymezení účastníků řízení, výslovně nerozlišuje mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Proto je podle Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou na zúčastněnou na řízení jednal krajský (městský) soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřísluší. Pokud tedy osoba zúčastněná na řízení není stěžovatelem, její procesní postavení se v řízení před Nejvyšším správním soudem nemění. Podpůrně lze v této souvislosti poukázat na ust. § 108 odst. 1 věta druhá s. ř. s., podle kterého krajský (městský) soud doručí kasační stížnost mimo jiné i osobám zúčastněným na řízení a poskytne jim možnost se k jejímu obsahu vyjádřit. Již ve fázi, kdy je kasační stížnost podána, ale ještě není předložena Nejvyššímu správnímu soudu, tedy s. ř. s. předpokládá, že krajský soud bude komunikovat s osobami zúčastněnými na řízení a že tyto budou mít možnost aktivně hájit

svá práva i v řízení o kasační stížnosti. Důsledné rozlišování mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti by navíc vedlo k nutnosti v řízení o kasační stížnosti opětovně požadovat splnění formální podmínky, tj. vyzývat subjekty, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, k opakovanému oznámení, že uplatňují práva osoby zúčastněné na řízení. Takový postup by však byl formalistický a v rozporu se zásadou procesní ekonomie.

Nejvyšší správní soud nemohl v daném případě sám vyslovit, že město Kašperské Hory není osobou zúčastněnou na řízení, neboť z ust. § 34 s. ř. s. vyplývá, že usnesení podle odst. 4 citovaného ustanovení vydává soud, před kterým je vedeno řízení, v jehož průběhu se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, tj. v dané věci městský soud. Navíc pokud by Nejvyšší správní soud sám rozhodl podle ust. § 34 odst. 4 s. ř. s., odňal by tím městu Kašperské Hory možnost bránit se kasační stížností proti případnému usnesení, že není osobou zúčastněnou na řízení, a rovněž by eliminoval možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty.

Ze stížních bodů uvedených v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedl – li stěžovatel, že se městský soud s žalobními námitkami vypořádal nedostatečně, opomenul konkretizovat, o které námitky se jedná. K tomuto obecnému tvrzení proto Nejvyšší správní soud nepřihlédl. Stěžovatel také namítal, že městský soud se vůbec nevypořádal s žalobním bodem týkajícím se údajného rozporu jeho žádosti s veřejným zájmem a se státní surovinovou politikou. Z odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně zřejmé, že městský soud se těmito otázkami zabýval (str. 20 odstavec druhý a poslední, str. 21 odstavec první a str. 22 odstavec třetí), což ostatně potvrzuje i to, že závěry v této souvislosti vyslovené městským soudem stěžovatel v kasační stížnosti rovněž zpochybnil. Z důvodů namítaných stěžovatelem proto není napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Ve vztahu k porušení procesních předpisů ve správním řízení stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že městský soud nesprávně vyložil ust. § 89 odst. 2 správního řádu, resp. že chybně hodnotil postup ministerstva, které v rozporu s citovaným ustanovením rozšířilo důvody pro zamítnutí žádosti.

Podle citovaného ustanovení, jehož aplikovatelnost na řízení o rozkladu vyplývá z ust. § 152 odst. 4 správního řádu, přezkoumává správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

V daném případě přezkum souladu prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy zahrnoval i hodnocení toho, zda správní orgán I. stupně neopomenul hodnotit některé ze zákonných kritérií pro posouzení žádosti o stanovení průzkumného území (§ 4a odst. 6 zákona o geologických pracích). Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval argumentaci stěžovatele, znamenalo by to, že správní orgán rozhodující o odvolání (rozkladu) by v případě, že shledá existenci dalšího zákonného důvodu pro zamítnutí žádosti, nemohl tento důvod při svém rozhodování zohlednit. Takový postup by byl nejen zjevně nevhodný, ale v podstatě by znamenal rezignaci na přezkum zákonnosti správních rozhodnutí z úřední povinnosti a nemožnost napravit závažné vady prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti je také nutné poukázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že řízení před správním orgánem I. stupně a řízení odvolací (o rozkladu) tvoří jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56 a rozsudky ze dne 28. 12. 2007,

č. j. 4 As 48/2007 - 80, či ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009 - 99). Pokud tedy ministerstvo v rozhodnutí o rozkladu uvedlo jako další důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti její rozpor se státní surovinovou politikou, nepostupovalo v rozporu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Rovněž městský soud při hodnocení této otázky nepochybil. Proto je tato stížní námitka nedůvodná.

Stěžovatel dále namítal, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací týkající se vývoje cen zlata, a rovněž poukázal na ust. § 30 odst. 2 horního zákona, které obsahuje zákaz kyanidového loužení. K těmto stížním námitkám je především nutno uvést, že se jedná o argumentaci, již se městský soud věcně nezabýval proto, že byla podle jeho názoru uplatněna po lhůtě pro podání žaloby. Proto musel Nejvyšší správní soud nejprve posoudit, zda se skutečně jednalo o námitky opožděné.

Podle ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba mimo jiné obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle odst. 2 věta třetí citovaného ustanovení může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se za žalobní bod považuje každé vyjádření žalobce, z něhož, lze, byť i jen v nejhrubších obrysech, dovodit, že má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Pouze takovým ve prospěch žalobce extenzivním výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Koncentrací žalobních bodů danou lhůtou pro jejich uplatnění totiž nelze vykládat tak, že by pro žalobce vytvářela překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek pro žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž pouze časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42; shodně se vyslovil později i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, obě rozhodnutí publikována na www.nssoud.cz).

Ze shora uvedených obecných závěrů vycházel Nejvyšší správní soud i při hodnocení otázky opožděnosti předmětných námitek. Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel na ust. § 30 odst. 2 horního zákona obsahující zákaz kyanidového loužení a na vývoj ceny zlata poukázal ve vyjádření ze dne 6. 4. 2009. V něm přitom mimo jiné uvedl, že „*citované usnesení vlády (státní surovinová politika – pozn. NSS) bylo přijato v době, kdy cena zlata byla historicky na nejnižší úrovni a pohybovala se pod 300 USD za trojskou unci*“ a dále že „*je sice pravdou tvrzení zúčastněné osoby, že Státní surovinová politika jako akt vlády, konkrétně dvou příslušných ministerstev, je výsledkem snahy o státní správu v oblasti exploatace daných přírodních zdrojů s přihlédnutím k jejich ochraně. Žalobce však poukazuje na to, že v tomto případě je ochrana více než dostatečně zajištěna již s přihlédnutím k tomu faktu, že v České republice byl schválen v rámci novely horního zákona - § 30 odst. 2 – zákaz kyanidového loužení rud, což je ekologické opatření, kterým Česká republika zajišťuje ochranu svého životního prostředí nad rozsah požadavek Evropské unie...*“ Z citovaného vyjádření je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že jak argumentaci vývojem ceny zlata, tak i argumentaci zákazem kyanidového loužení vztahuje stěžovatel k výkladu státní surovinové politiky. Státní surovinová politika přitom v kapitole věnované dlouhodobým cílům výslovně hovoří o komplexním posouzení využitelnosti nerostných zdrojů, jež má umožnit odpovědně rozhodnout o využití např. ložisek černého uhlí a zlata, přičemž v této souvislosti mimo jiné zmiňuje i nutnost vzít v úvahu aspekt ekonomický a ekologický (viz bod 4.1 státní

surovinové politiky). Je tedy zřejmé, že jak vývoj ceny zlata (aspekt ekonomický), tak i nově zavedené omezení určité metody těžby (aspekt ekologický) mohou být při hodnocení souladu (či rozporu) žádosti o stanovení průzkumného území se státní surovinovou politikou relevantní. Námitku týkající se interpretace státní surovinové politiky přitom stěžovatel uplatnil již v žalobě. S ohledem na výše uvedené a při zohlednění požadavku extenzivního posuzování obsahu žalobních bodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že argumentaci vývojem ceny zlata a nově zavedeným zákazem kyanidového loužení nelze v daném případě považovat za opožděné žalobní body. Jedná se o přípustnou konkretizaci uplatněné žalobní námitky. Městský soud proto pochybil, pokud se s touto argumentací stěžovatele věcně nevypořádal.

Procesní pochybení ministerstva spatřoval stěžovatel v tom, že se ve svém rozhodnutí nevypořádalo prakticky se žádnou z jeho námitek uvedených v rozkladu. V této souvislosti stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, že z rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že obsah rozkladových námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé.

Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, protože ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo v rozhodnutí o rozkladu reagovalo pouze na některé námitky stěžovatele. Výslovně se vyjádřilo pouze k námitce nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí a k námitce týkající se postavení Správy Národního parku a CHKO Šumava. Rovněž se vyjádřilo k otázce dalšího veřejného zájmu a dospělo k závěru, že zájem na ochraně zvláště chráněného území (CHKO Šumava) převyšuje zájem na průzkumu a dalším využití ložiska. Naopak ale vůbec se nezabývalo namítaným porušením ust. § 3 správního řádu a také ponechalo bez povšimnutí argumentaci týkající se lokalizace předmětného ložiska a možnosti dobývání ložiska hlubinným způsobem bez vlivu na území CHKO.

Takový postup je podle Nejvyššího správního soudu v rozporu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu, ze kterého lze dovodit povinnost odvolacího (rozkladového) správního orgánu vypořádat se všemi odvolacími (rozkladovými) námitkami. Stejná povinnost vyplývá také z ust. § 68 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvede mimo jiné informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Účelem odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Je proto třeba, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, proč považuje námitky účastníka řízení za nedůvodné anebo za vyvrácené (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, dostupný na www.nssoud.cz). Nevypořádalo-li se ministerstvo s některými námitkami stěžovatele, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. S ohledem na uvedené je proto nesprávný závěr městského soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že *„z odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra životního prostředí není zřejmé, jaké konkrétní stanovisko k jednotlivým námitkám zaujal, nicméně z hlediska věcného je zřejmé, že obsah žalobcem uplatněných námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé.“* Shledal - li městský soud v postupu ministerstva pochybení, bylo jeho povinností vyhodnotit, zda šlo o vadu v intenzitě mající vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud sice konstatoval, že ministerstvo se nevypořádalo se stěžovatelovými námitkami, ale zároveň toto pochybení v podstatě bagatelizoval, a to navíc zcela vágně a obecně. Souhlasit nelze ani s jeho závěrem o obecnosti rozkladových námitek. Rozklad totiž obsahoval konkrétní a poměrně podrobnou argumentaci zpochybňující závěry prvostupňového rozhodnutí ministerstva. S městským soudem lze souhlasit v tom, že je na vůli státu, zda umožní podnikatelskému subjektu využití ložiska vyhrazených nerostů, ale to nicméně neznamená, že může jít o libovůli a že správní orgán v takových případech nemusí v průběhu správního řízení dodržovat pro něj ze zákona vyplývající povinnosti, např. vypořádat se s rozkladovými námitkami.

Argumentovalo - li ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na ust. § 51 odst. 3 správního řádu tím, že v daném případě zjistilo skutečnost, která znemožňovala žádosti stěžovatele vyhovět, a proto se již nezabývalo dalšími námitkami uvedenými v rozkladu, jedná se o argumentaci zcela nepřipadnou. Podle ust. § 51 odst. 3 správního řádu správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne, je - li v souladu s požadavky ust. § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Citované ustanovení správním orgánům umožňuje, zejména z důvodu hospodárnosti řízení, neprovádět dokazování v situaci, kdy se toto vzhledem k jiné v řízení již zjištěné skutečnosti jeví jako obsoletní, neboť žádosti nemůže být vyhověno. Toto ustanovení se však vztahuje pouze k dokazování a rozhodně správní orgán nezbavuje povinnosti vypořádat se se všemi námitkami uvedenými v odvolání (rozkladu).

V kasační stížnosti stěžovatel rovněž namítal, že městský soud nevzal v potaz, že veřejný zájem na šetrném využití ložisek má oporu přímo v čl. 7 Ústavy. Citovaný článek sice ukládá státu, aby dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů, nicméně jádro sporu v daném případě spočívá v hodnocení střetů různých veřejných zájmů. Jde přitom nejen o veřejný zájem formulovaný v úvodní části čl. 7 Ústavy, ale i o další relevantní veřejné zájmy, např. na ochraně přírodního bohatství (jehož součástí je i zájem na ochraně a zachování zdravého životního prostředí), zakotvený v další části téhož článku Ústavy. Jak ministerstvo, tak i městský soud se přitom otázkou, který z veřejných zájmů v dané věci převažuje, zabývaly, byť některé své závěry nedostatečně odůvodnily.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýkal, že neprovedl jím navržený důkaz výsledkem svědků k otázce interpretace státní surovinové politiky. Státní surovinová politika je ze zákona závazným kritériem pro posuzování a rozhodování orgánů státní správy o využití nerostných surovin a jejich zdrojů. O takové rozhodování se pak nepochybně jedná i v případě posuzování žádosti o stanovení průzkumného území, přičemž pravomoc rozhodnout o této žádosti zákon o geologických pracích svěřuje ministerstvu. Výklad státní surovinové politiky, tj. v daném případě toho, co s ní je a není v souladu, je tedy v kompetenci ministerstva, přičemž správnost této interpretace podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Výslech svědka k tomu, jak má být státní surovinová politika správně interpretována, byť by se jednalo o osobu, která se podílela na vzniku státní surovinové politiky, tedy nemůže nahradit úvahu a právní argumentaci ministerstva a ani odlišný názor takové osoby nemůže mít vliv na to, zda ministerstvo tuto otázku posoudilo správně a zda svou úvahu podpořilo logickými a relevantními argumenty. Městský soud proto nepochybil, pokud výsledky stěžovatelem navržených svědků neprovedl.

Pochybení pak Nejvyšší správní soud neshledal ani v tom, že městský soud nedoplnil dokazování k otázce opodstatněnosti veřejného zájmu na průzkumu daného ložiska znaleckým posudkem. Jak správně uvedl městský soud v napadeném rozsudku, jedná se o posouzení otázky právní. Znalci je vyhrazeno pouze zkoumání otázek skutkových, zatímco právní hodnocení náleží správním orgánům a soudům. Jakékoliv závěry znalce či znaleckého ústavu o tom, co je v daném případě ve veřejném zájmu, nebo zda je určitý veřejný zájem převažující či dominantní, by proto byly pro posouzení věci bezpředmětné.

Ke stížní námitce týkající se lokalizace předmětného ložiska je třeba v obecné rovině uvést, že primárním úkolem správních soudů je posoudit zákonnost závěrů vyslovených správními orgány ve správních rozhodnutích. Pokud správní rozhodnutí žádný závěr k určité sporné otázce neobsahuje, není úkolem soudu činnost správního orgánu nahradit a samostatně věc zhodnotit, ale musí posoudit závažnost takové vady a na základě této úvahy rozhodnout, zda jsou splněny podmínky pro zrušení takového rozhodnutí, či zda rozhodnutí přes pochybení správního orgánu obstojí. Podle Nejvyššího správního soudu se otázkou lokalizace ložiska mělo

zabývat ministerstvo v rozhodnutí o rozkladu, a to v rozsahu námitky, ve které stěžovatel zejména poukázal na možnost dobývat ložisko hlubinným způsobem bez dotčení území CHKO. Ministerstvo však tuto námitku opomenulo a k poloze ložiska v podstatě pouze uvedlo, že se nachází v I. a II. zóně CHKO. Jak již bylo uvedeno výše, je rozhodnutí ministerstva proto, že se s touto relevantní námitkou uplatněnou v rozkladu nevypořádalo, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud postupoval v rozporu se zákonem, když tuto vadu kompenzoval věcným přezkumem související žalobní námitky. Závěry, které v této souvislosti vyslovil, byly tedy předčasné a městský soud svým postupem de facto nahradil činnost ministerstva. Nejvyšší správní soud se proto věcně námitkou, že se předmětné ložisko nachází pod povrchem, nezabýval.

Vytýká – li stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu, že nezohlednil, že ministerstvo rozhoduje neodůvodněně rozdílně v obdobných případech, jedná se o argumentaci, kterou stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud se proto ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s.ř.s. touto stížní námitkou nezabýval.

Přezkum napadeného rozsudku v rozsahu dalších stížních námitek, které již směřují do merita věci, by byl vzhledem k výše uvedeným závěrům předčasný. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval námitkou chybné interpretace státní surovinové politiky, ani otázkou, zda lze v řízení o stanovení průzkumného území zohlednit i následné využití výhradního ložiska.

Závěrem je třeba zdůraznit, že na stanovení průzkumného území není právní nárok. Úkolem ministerstva v řízení o stanovení průzkumného území je porovnat jednotlivé, mnohdy protichůdné, veřejné zájmy a přezkoumatelným způsobem svou úvahu zdůvodnit. Kritéria pro takové posouzení žádosti přitom demonstrativně stanoví ust. § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích. Správní soudy nemohou tuto úvahu ministerstva nahrazovat, doplňovat či jakkoli modifikovat, ale jejich úloha spočívá v přezkumu zákonnosti postupu a rozhodnutí ministerstva.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. prosince 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu