



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci stěžovatele **V h. z. j. e. T.**, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, za účasti **Státního úřadu pro jadernou bezpečnost**, se sídlem v Praze 1, Senovážné náměstí 9, zastoupeného JUDr. Pavlem Blažkem, Ph.D., advokátem se sídlem v Brně, Poštovská 8d, za účasti zúčastněné osoby Č., a. s., zastoupené JUDr. Robertem Mrázikem, advokátem se sídlem v Třebíči, Karlovo nám. 16/22, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 7 Ca 90/2003 – 27,

**t a k t o :**

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

### **O d ů v o d n ě n í :**

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 7 Ca 90/2003 - 27, byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti vyřízení podnětu předsedkyní Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 4. 2. 2003, č. j. 2294/2.1/03, jímž byl stěžovatel informován, že nebyly shledány důvody pro postup podle § 65 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) ve věci návrhu na rozšíření zóny havarijního plánování Jaderné elektrárny Temelín, jež byla stanovena rozhodnutím Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „státní úřad“) ze dne 5. 8. 1997, č. j. 4715/4.0/97/Prz. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že o návrhu stěžovatele na zahájení řízení o zvětšení rozsahu zóny vnějšího havarijního plánování a dalších podáních nebylo rozhodováno správním aktem, jež má výrok, odůvodnění a poučení o odvolání, ale toliko neprocesní formou dopisu. Přípisy o odložení podnětu stěžovatele jak státního úřadu, tak ředitelky tohoto úřadu nejsou

rozhodnutími, které má na mysli ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a nemohou být proto podrobeny soudnímu přezkumu. Odložení podnětů stěžovatele neprocesní formou totiž nezasáhlo do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti vzniklé rozhodnutím ze dne 5. 8. 1997, č. j. 4715/4.0/97/Prz nejsou předmětným sdělením dotčena a tedy ani stěžovatel nemohl být zkrácen na svých právech, když se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Proto městský soud z důvodu kompetenční výluky uvedené v § 70 písm. a) s. ř. s. žalobu jako nepřipustnou odmítl.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel namítal nezákonnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., kterou spatřuje v tom, že městský soud odmítl jeho žalobu pouze z formálních důvodů. Pokud stěžovatel navrhoval zahájit správní řízení o zvětšení zóny havarijního plánování kolem Jaderné elektrárny Temelín, bylo nutno jej v souladu s § 14 odst. 1 správního řádu považovat za účastníka řízení, a to až do doby než se prokáže opak. Citovaným ustanovením definovaný okruh účastníků řízení zcela nepochybně konvenuje obsahu ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel poukázal na to, že pokud navrhoval zahájit správní řízení o zvětšení zóny havarijního plánování a tvrdil, že rozhodnutím o návrhu může dojít k přímému zásahu do jeho práv, právem chráněných zájmů a povinností, bylo nutno jej považovat za účastníka řízení, a to až do doby než by se prokázal opak. O účasti stěžovatele v řízení bylo nutné vydat řádné správní rozhodnutí. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s názorem soudu, že pokud státní úřad se stěžovatelem v rozporu s předchozími závěry nejednal a odmítl jej pouhými dopisy, nemůže se proti tomu stěžovatel bránit. V této souvislosti poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III ÚS 28/96. Odbyl-li v dané věci státní úřad stěžovatele pouhým dopisem a stejným způsobem vyřídil i podaný rozklad, porušil tím jednak procesní zásady rozhodování o účastenství podle § 14 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jednak věcně zasáhl do stěžovatelových práv, právem chráněných zájmů i povinností. Ve světle těchto závěrů podpořených judikaturou Ústavního soudu stěžovatel uzavřel, že nedostatek formy napadených aktů nemohl zapříčinit odmítnutí žaloby soudem. Z právního charakteru stěžovatele je patrné, že se jedná o právnickou osobu, které přísluší procesní práva při ochraně zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen zákon „o ochraně přírody a krajiny“). Z uvedených důvodů přísluší stěžovateli podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny subjektivní procesní právo účastnit se řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny a hájit v nich veřejný zájem. Pokud bylo stěžovateli toto právo upřeno, je tím dána jeho žalobní legitimace. V tomto směru odkázal na precedentní rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 40/96. Podle názoru stěžovatele není o jeho žalobní legitimaci v případě dotčení hmotného práva žádného sporu. S poukazem na ustanovení § 9, § 17 odst. 3 a § 47 odst. 1, zákona č. 18/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „atomový zákon“) je evidentní, že návrhy vůči státnímu úřadu byly kvalifikovanými návrhy na zahájení správního řízení o zvětšení zóny havarijního plánování kolem Jaderné elektrárny Temelín. Podle názoru samotného Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 25. 4. 2004, sp. zn. 6 A 68/2000, je restriktivní úprava účastenství připouštějící k řízení pouze žadatele o vydání povolené podle § 9 citovaného zákona omezena právě jen na povolení vyjmenovaná v tomto ustanovení. Vzhledem k tomu, že určování rozsahu zóny havarijního plánování mezi těmito povoleními není, nezbyvá než dovodit jediný přijatelný závěr, že okruh účastníků takového řízení bude vymezen subsidiárně podle § 14 správního řádu. Proto se stěžovatel domáhal, aby napadené usnesení městského soudu bylo zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Státní úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas, že obranu proti úkonům správního orgánu nelze eliminovat tím, že správní orgán bude rozhodovat přípis místo

rozhodnutími se všemi zákonnými náležitostmi. Pokud se stěžovatel domnívá, že počínání státního úřadu bylo nezákonné, měl pochopitelně přistoupit k právní obraně, avšak nikoliv cestou nesprávného použití jednoho z právních institutů nacházejícího se v s. ř. s. a nepřesnou formulaci petitu. Rozhodnutí soudu nebylo tedy odepřením spravedlnosti, nýbrž správným a zákonným rozhodnutím, k němuž muselo dojít v důsledku zřejmého pochybení stěžovatele. K argumentaci stěžovatele, že má subjektivní procesní právo účastnit se řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny a že má právo být účastníkem v řízení vedeném podle atomového zákona, odkázal státní úřad na vyjádření k žalobě, v němž své stanovisko podrobně rozvedl. Protože se domnívá, že kasační stížnost je nedůvodná, navrhl, aby byla zamítnuta.

Zúčastněná osoba ve vyjádření označila napadené usnesení za věcně správné a v souladu s právním řádem, jakož i ústavním pořádkem České republiky. Poukázala na to, že různá občanská sdružení se snaží dosáhnout takového výkladu § 70 zákona o ochraně krajiny a přírody, který by jim umožnil být účastníkem prakticky jakéhokoli správního řízení souvisejícího s jadernou energetikou. Podle jejího názoru však není na místě příliš extenzivní výklad citovaného ustanovení. V řízení o stanovení zóny havarijního plánování nejde o zamýšlený nebo připravovaný zásah do přírody a krajiny, nejde o správní řízení, při němž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. V důsledku toho nemohl být stěžovatel účastníkem tohoto řízení. Jestliže předmětné řízení bylo dávno ukončeno a rozhodnutí z něj vzešlé je pravomocné, nemohl být stěžovatel jeho účastníkem. Stěžovatel nemohl ani způsobit svým úkonem zahájení nového řízení v této věci, protože nemohl být účastníkem tohoto řízení z důvodů § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona a § 90 odst. 4 zákona o ochraně krajiny a přírody. Za této situace pak ani státní úřad ani městský soud nemohly postupovat jinak, protože zde nebylo žádné správní řízení, tudíž ani správní rozhodnutí, které by podle § 65 odst. 1 s. ř. s. mohlo být přezkoumáno soudem. Proto zúčastněná osoba navrhla potvrzení napadeného usnesení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení 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 neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ke stěžovatelem tvrzené nezákonnosti napadeného usnesení městského soudu spočívající v tom, že navrhoval-li zahájit správní řízení o zvětšení zóny havarijního plánování kolem Jaderné elektrárny Temelín, bylo nutno jej v souladu s § 14 odst. 1 správního řádu považovat za účastníka řízení a odbyl-li jej účastník pouhým dopisem, nemohl nedostatek formy zapříčinit odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud především poukazuje na to, že pojmovým znakem každého právního procesu je, že v něm vedle subjektu, který autoritativně rozhoduje, v daném případě je to správní orgán, jsou i osoby (právnícké nebo fyzické), jichž se týkají nebo mohou týkat účinky vydaných rozhodnutí a kterým jsou dána určitá procesní práva a povinnosti. Účastníka správního řízení lze tedy chápat jako nositele procesních práv a povinností, které mají vliv na průběh správního řízení. Z toho vyplývá, že účastník řízení nemůže existovat mimo správní řízení. Dovodil-li správní orgán, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení správního řízení o stanovení zóny havarijního plánování a posoudil-li jeho podání jako podnět, přičemž neshledal důvod k postupu ve smyslu § 65 správního řádu, v důsledku čehož správní řízení nezahájil, není relevantní otázka účastenství stěžovatele. Žádné správní řízení jehož by mohl být stěžovatel účastníkem tak nebylo zahájeno. Poukazuje-li stěžovatel v této souvislosti na podporu svého tvrzení na usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 1996,

sp. zn. III. ÚS 28/96, je právní názor vyjádřený městským soudem s tímto usnesením Ústavního soudu zcela v souladu, protože městský soud konstatoval, že správní orgán svým postupem, tj. odložením podnětů, nezasáhl do právní sféry účastníků správního řízení, v němž bylo rozhodnuto o stanovení zóny havarijního plánování, a tedy ani stěžovatel jimi nemohl být zkrácen na svých právech, když tak bylo jen vyjádřeno, že není důvod se dále věci zabývat. Rozhodující pro odmítnutí žaloby tedy nebyl nedostatek formy, jak se nedůvodně domnívá stěžovatel. Z důvodů výše uvedených nemohly být porušeny procesní zásady rozhodování o účastenství podle § 14 správního řádu.

Je sice nesporné, že podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, ale to za situace, že zákon nestanoví jinak. Zákonem, který upravuje pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví je s. ř. s., který v § 2 stanoví, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených rovněž tímto nebo zvláštním zákonem. Proto také v souladu s tímto zákonem městský soud posuzoval žalobu podanou stěžovatelem a důvodně dovodil její nepřipustnost ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. z důvodu kompetenční výluky uvedené v § 70 písm. a) s. ř. s.

Stejně nedůvodný je odkaz stěžovatele na § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 1997, sp. zn. 6 A 40/96 týkající se procesní legitimace, protože jak už bylo výše uvedeno, v daném případě žádné správní řízení neprobíhalo, a proto není důvod řešit otázku účastenství.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Žádnému z účastníků nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, když stěžovatel neměl ve věci úspěch (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a státnímu úřadu nebyla náhrada nákladů přiznána z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 7 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Důvody hodné zvláštního zřetele spočívají v tom, že státní úřad je významným ústředním orgánem státní správy a schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový státní orgán dostatečně vybaven. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti a návrh, kterou aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení nepodala.

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

V Brně dne 13. října 2005

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu

