



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Karla Šimky v právní věci **žalobce S. J. m.**, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem Čelkovická 445, Tábor, proti **žalovanému Krajskému úřadu – Jihočeský kraj**, se sídlem U zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti Č., a. s.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 3. 2003, čj. 10 Ca 297/2002 - 31,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**

II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 10. 2002, č. j. OREG/1780/02/BH, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu České Budějovice, referátu regionálního rozvoje, ze dne 3. 7. 2002, zn. RR 338/02/330/VÚP-Má, kterým bylo zamítnuto účastenství žalobce v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu objektů a provozních souborů IV.A. a IV.B., stavby Jaderné elektrárny Temelín, souvisejících s provozem prvního hlavního výrobního bloku. Ve svém rozhodnutí se odvolací orgán ztotožnil s právním názorem správního orgánu první instance, podle něhož žalobce jako občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), není ve shora uvedeném řízení o prozatímním užívání stavby účastníkem správního řízení na základě ustanovení § 70 odst. 3 cit. zákona, neboť v tomto řízení nemůže dojít k dotčení zájmu ochrany přírody či krajiny. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Odůvodnil ji zejména tím, že právní názor správního orgánu o tom, že v řízení o prozatímním užívání stavby jaderné elektrárny ke zkušebnímu provozu nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny,

není správný. Podle žalobce je všeobecně známo, že zkušebním provozem jaderné elektrárny, konkrétně provozováním štěpné reakce, se samozřejmě nelze nedotknout zájmů ochrany přírody a krajiny chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny a že účastenství žalobce v tomto řízení, vedeném podle § 84 stavebního zákona, je jedinou ústavně konformní interpretací § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že setrval na právním názoru vysloveném v napadeném správním rozhodnutí.

Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že v řízení o povolení dočasného užívání stavby ke zkušebnímu provozu je sledováno vyzkoušení stavby, která již byla postavena na základě rozhodnutí o povolení stavby, případně dodatečného povolení stavby, a že z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny zde nedochází k žádným změnám ve srovnání se stavem při vydání stavebního povolení. Zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být dotčeny v řízení o povolení stavby a v tomto řízení je myslitelná účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny; právě v této fázi se stanoví podmínky pro zřízení a výstavbu dané stavby mimo jiné i z hlediska jednotlivých složek životního prostředí.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že rozsudek napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Jednak napadenému rozhodnutí vytýkal nesprávné posouzení právní otázky soudem, jednak namítal vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, což však krajský soud neučinil.

Podle žalobce správní orgán nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci (§ 32 odst. 1 spr. ř.), neboť řádně nezjistil, zda ve správním řízení podle § 84 stavebního zákona mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Žalobce má za to, že řízení podle § 84 stavebního zákona je svým smyslem a účelem obdobné řízení územnímu a řízení o povolení stavby, příp. řízení o dodatečném povolení stavby, neboť i v řízení o povolení dočasného užívání stavby ke zkušebnímu provozu lze stanovit závazné podmínky užívání v rozhodnutí o povolení užívání na základě právních předpisů, stanovisek dotčených orgánů státní správy, účastníků řízení, příp. na základě správního uvážení v rámci diskreční pravomoci, přičemž tyto podmínky se zajisté mohou vztahovat i k zájmům ochrany přírody a krajiny chráněným podle zákona na ochranu přírody a krajiny. Tento závěr podle žalobce vyplývá i z § 81 odst. 1 in fine stavebního zákona, podle kterého se v kolaudačním řízení (jehož předstupněm podle žalobce je i řízení o povolení dočasného užívání stavby ke zkušebnímu provozu) zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy mimo jiné z hlediska ochrany životního prostředí. Vzhledem k povaze provozu jaderné elektrárny podle žalobce nemůže k určitému dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny nedojít, naopak je zde třeba takové dotčení vždy presumovat, též s ohledem na ustanovení § 4 odst. 2 atomového zákona (zákon č. 18/1997 Sb.), který existenci rizika při mírovém využívání jaderné energie vždy předpokládá. Jestliže tedy soud žalobci nevyhověl v jeho návrhu, aby soud ověřil skutečný stav dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, a naopak se bez dalšího přiklonil k závěru žalovaného, že tyto zájmy dotčeny nejsou, a s návrhy žalobce se nevypořádal, soud podle žalobce pochybil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu je předstupněm kolaudačního řízení a není zahajováno jako samostatné správní řízení. Zkušební provoz podle žalovaného umožňuje stavebníkovi prokázat, že očekávané vlivy a skutečnosti spojené s provozem probíhají v souladu s podmínkami stanovenými v předchozích správních řízeních. Připuštění účastnictví žalobce podle § 70 zákona na ochranu přírody a krajiny by proto v daném případě podle žalovaného bylo nepřipustně extenzivním výkladem právního předpisu.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že podle jeho názoru okruh účastníků řízení o dočasném užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, v němž samotným není okruh účastníků tohoto řízení výslovně definován, musí být určen podle § 14 správního řádu jako předpisu subsidiárního ke stavebnímu zákonu a nikoli (na základě analogie zákona) podle § 78 odst. 1 stavebního zákona. Žalobce vyjádřil názor, že je dotčen ve svých subjektivních právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech (§ 14 odst. 1 spr. ř.), a to ve svých právech soukromých, když vedle toho, že jako občanské sdružení chrání veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, též chrání soukromý zájem, a sice vlastnická práva svých členů k nemovitému majetku, který v důsledku fungování jaderné elektrárny ve zkušebním provozu ztrácí na hodnotě zejména existenci trvalého rizika jaderné havárie; tímto je porušováno též právo členů žalobce na zachování života a příznivé životní prostředí. Podle žalobce je nesprávný názor o použitelnosti ustanovení § 75 až 85 stavebního zákona na řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu, když toto nikde není výslovně stanoveno – proto je nutno, při absenci výslovné úpravy, podle § 140 stavebního zákona subsidiárně užít správního řádu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná, stěžovatel v ní namítá důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu uplatněných důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Kasační stížnost žalobce byla podána ze dvou důvodů. V první řadě byl uplatněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce zde vytýká krajskému soudu nezákonnost jeho rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda je žalobce účastníkem řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona. V návaznosti na to pak stěžovatel uplatňuje též důvod kasační stížnosti podle písm. b) shora uvedeného ustanovení. Podle žalobce při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a sice tím, že správní orgán neprovedl žalobcem navrhovaný důkaz, případně jiný důkaz k ověření skutečného stavu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, a naopak se bez dalšího přiklonil k závěru žalovaného, že tyto zájmy dotčeny nejsou, a s návrhy žalobce se nevypořádal. Pro tuto žalobcem vytýkanou vadu měl krajský soud podle žalobce napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

V první řadě považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem na ochranu přírody a krajiny samozřejmě mohou v řízení

podle § 84 v případě zkušebního provozu jaderné elektrárny být dotčeny, neboť skutečně již uvádění jaderných zařízení, jejichž součástí je jaderný reaktor využívající štepnuou řetězovou reakci [§ 2 písm. h) bod 1. atomového zákona], do provozu a jejich provoz samy o sobě vzhledem k notoricky známým potenciálním rizikům nezvládnutí štepné reakce jsou rizikem pro životní prostředí, tedy i pro přírodu a krajinu jako jeho významné složky. Právě z těchto důvodů ostatně v právním řádu existuje atomový zákon jako zvláštní zákon podřizující mírové využívání jaderné energie velmi přísným bezpečnostním požadavkům. V tomto bodu je proto třeba stěžovateli přisvědčit. Otázku jeho účastenství ve správním řízení je tudíž nutno zodpovědět na základě jiných kritérií, a to výkladem příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb. a posouzením jejich vzájemného vztahu.

Zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, upravuje ve své části druhé, oddíle sedmém, označeném nadpisem „Užívání staveb“ postup vedoucí k umožnění trvalého užívání staveb nebo jejich částí, případně prostor, na nichž byly prováděny terénní úpravy, těžební a jim podobné nebo s nimi související práce. Procesní postup podle stavebního zákona, který k povolení k tomuto trvalému užívání vede, zákon nazývá kolaudačním řízením (viz § 76 až 77 stavebního zákona). Stavební zákon pak v § 78 odst. 1 definuje okruh účastníků kolaudačního řízení, kterými jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno (speciální rozšířený okruh účastníků podle § 78 odst. 2 stavebního zákona není v projednávaném případě zjevně dán, a proto není důvodu se tímto ustanovením podrobně zabývat). Není pochyb o tom, že definice podle § 78 odst. 1 stavebního zákona je definicí taxativní, tedy uzavřenou, jež jinou osobu, než která bude odpovídat rozsahu této definice, jako účastníka kolaudačního řízení nepřipouští. Definice okruhu účastníků uvedená v § 78 odst. 1 stavebního zákona je nepochybně speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství uvedené v § 14 odst. 1 správního řádu. To ostatně vyslovil již Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. (též zveřejněno jako nález č. 42 ve svazku 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Pokud by tedy měl být účastníkem kolaudačního řízení ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním. Na první pohled by se takovým ustanovením mohl jevit § 70 odst. 3 zákona na ochranu přírody a krajiny ve spojení s odst. 2 téhož paragrafu, podle něhož občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu (dále jen „ekologická občanská sdružení“), je oprávněno účastnit se správního řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona na ochranu přírody, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení (§ 14 spr. ř.). Již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002 ve věci sp. zn. 5 A 175/2000 (zveřejněném v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329, též zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 1006/2002), uvedl, že zákon na ochranu přírody a krajiny je sice zvláštním zákonem, který při splnění podmínek jeho § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, toto postavení jim však podle uvedeného rozhodnutí přísluší (za podmínek § 70 zákona na ochranu přírody a krajiny) toliko v těch správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřislouží v řízení,

kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl. Ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je (podobně jako to v citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze byl § 14 odst. 1 atomového zákona) takovýmto ustanovením zvláštního zákona. Jak bylo výše zmíněno, podle jeho dikce není pochyb, že výčet účastníků kolaudačního řízení je zde taxativní. Smyslem a účelem zvláštního ustanovení o okruhu účastníků je stanovit tento okruh relativně restriktivně, rozhodně restriktivněji, než jak to činí ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k účastníkům řízení stavebního. V tomto smyslu je § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobou § 14 odst. 1 atomového zákona, třebaže na rozdíl od věty druhé tohoto ustanovení atomového zákona výslovně neříká, že takto definovaní účastníci jsou „jedinými“ účastníky kolaudačního řízení.

Odlišné znění § 59 odst. 1 a § 78 odst. 1 stavebního zákona, včetně toho, že v § 78 odst. 1 chybí poznámka pod čarou (jakkoli sama o sobě nemá normativní povahu) odkazující na zákon o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se (konkrétně podle jeho § 70) zakládá účasť ekologických občanských sdružení, je dalším argumentem pro přijetí výkladu, že tato občanská sdružení účastníky kolaudačního řízení nejsou. Pokud by totiž zákonodárce chtěl, aby ekologická občanská sdružení účastníky kolaudačních řízení mohla být, zvolil by jistě dikci ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobnou, jakou použil v jeho § 59 odst. 1. Zvolil-li však oproti tomu dikce různé, je třeba mít za to, že tím také zamýšlel dosáhnout různých účinků právních úprav.

Další otázkou, kterou je třeba stran účasť ekologických občanských sdružení v řízení podle § 84 stavebního zákona zodpovědět, je posouzení vztahu řízení podle tohoto ustanovení k „obecnému“ kolaudačnímu řízení. Podle § 84 stavebního zákona „u staveb právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů, kde komplexní vyzkoušení přechází plynule do zkušebního provozu, může být zkušební provoz zahájen se souhlasem stavebního úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí. Je-li pro posouzení způsobilosti stavby k užívání třeba zhodnotit průběh zkušebního provozu nebo jeho časového úseku, rozhodne stavební úřad v dohodě s dotčenými orgány státní správy o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu a stanoví pro něj podmínky. Po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu nebo jeho časového úseku vydá stavební úřad na návrh stavebníka nebo uživatele stavby kolaudační rozhodnutí.“ Z citovaného ustanovení je zřejmé, že řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu připadá v úvahu jen u některých staveb, a to v závislosti na jejich povaze. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blízkém se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu je tedy v případech, kde je ho třeba, integrální součástí kolaudačního řízení a předpokladem řádného prozkoumání skutečností podle § 81 stavebního zákona. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu proto nelze vyčleňovat z kolaudačního řízení, takže nelze ani mít za to, že by okruh účastníků řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu měl být jiný než jak je definován v § 78 odst. 1 (příp. odst. 2) stavebního zákona.

Zákonodárce tedy ochranu přírody a krajiny v kolaudačním řízení a v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu jako jeho součásti (na rozdíl např. od stavebního řízení), a to i v případě jaderných zařízení, jejichž součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci, zajišťuje jiným způsobem než účastí ekologických občanských sdružení na řízení, zejména pak kooperací stavebního úřadu s tzv. dotčenými orgány státní správy (viz § 80 odst. 1 a 2, § 84 věta druhá stavebního

zákona). Tato zákonná úprava nevyvolává žádných pochyb o své ústavní konformitě; posuzování její věcné vhodnosti soudu, který je vázán zákonem, nepřísluší.

Z výše uvedeného plyne, že žalobce nebyl účastníkem řízení podle § 84 stavebního zákona, neboť nebyl žádným ze subjektů definovaných v § 78 odst. 1 stavebního zákona, který definuje okruh účastníků řízení i pro případy řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu. Krajský soud proto správně rozhodl o zamítnutí žaloby proti správnímu rozhodnutí žalovaného, když správně posoudil právní otázku, zda je žalobce účastníkem řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona.

Tím je zároveň vyvrácena i námitka žalobce spočívající v tom, že žalobce jakožto občanské sdružení, jehož členy fyzické osoby – vlastníci pozemků v okolí jaderné elektrárny Temelín, chrání v řízení podle § 84 též vlastnická práva těchto členů sdružení. Žalobce by totiž mohl být účastníkem řízení podle § 84 stavebního zákona jen tehdy, pokud by on sám byl některým ze subjektů definovaných jako účastníci řízení v § 78 odst. 1 (příp. odst. 2) stavebního zákona. Tak tomu však v daném případě zjevně není a žalobce to ostatně ani netvrdí.

Krajský soud neměl důvodu rozhodnutí správního orgánu zrušovat ani proto, že správní orgán neprovedl žalobcem navrhovaný důkaz, případně jiný důkaz k ověření skutečného stavu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, neboť pro posuzování účastenství žalobce v tomto řízení to bylo nerozhodné. Pokud tedy správní orgán ohledně toho, zda v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu mohou být zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem na ochranu přírody a krajiny dotčeny či nikoli, dospěl k závěru, že zájmy ochrany přírody a krajiny zde dotčeny nejsou, pochybil sice v posouzení dílčí právní otázky, nepochybil však, jak shora podrobně vyloženo, v posouzení věci samé jako celku a rozhodl v souladu se zákonem. Skutečnost, že správní orgán neprováděl podle požadavků žalobce dokazování ohledně možnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, neboť nezávisle na výsledku tohoto dokazování bylo třeba účast žalobce v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu zamítnout. Proto krajský soud i z tohoto důvodu zcela správně rozhodnutí správního orgánu nezrušil a žalobu žalobce zamítl a sám ohledně možnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny dokazování neprováděl.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost žalobce jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému, kterému by jinak náhrada nákladů příslušela, v souvislosti s kasační stížností žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Společnosti Č., a. s. jako osobě zúčastněné na řízení žádné náklady řízení nevznikly, takže tím méně jí mohly vzniknout náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 120, § 60 odst. 5 věta první s. ř. s.); proto nebylo důvodu jí náhradu jakýchkoli nákladů řízení o kasační stížnosti přiznávat.

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

V Brně dne 9. prosince 2004

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu