



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobce: S. J. m., o. s.**, zastoupeného advokátem Mgr. Františkem Korbelem se sídlem Pražská 223, Tábor, proti **žalovanému: Státní úřad pro jadernou bezpečnost se sídlem Senovážné nám. 9, Praha 1**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2004 č. j. 10 Ca 208/2003 – 56,

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 d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2004 č. j. 10 Ca 208/2003 - 56, jímž byla odmítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (žalovaného) a rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění usnesení se podává, že včas podanou žalobou napadl žalobce shora uvedené rozhodnutí ze dne 12. 8. 2003, kterým byl zamítnut rozklad žalobce podaný proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2003 č. j. 11 453/2.1/03, jímž bylo rozhodnuto, že žalobce není účastníkem řízení ve věci povolení zkušebního provozu 2. bloku jaderné elektrárny Temelín (dále jen „JE Temelín“), neboť ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání atomové energie a ionizujícího záření (dále jen „zákon č. 18/1997 Sb.“) mu takové postavení nepřiznává; jediným účastníkem tohoto řízení je výlučně žadatel o povolení, tedy Č., a. s.

Žalobce namítl, že ač je občanským sdružením, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, bylo mu upřeno právo být účastníkem řízení ve shora uvedené věci. Žalobce tvrdil, že je aktivně legitimován k podání žaloby, protože byl přímo zkrácen na svém subjektivním právu účastnit se správního řízení ve věci samé a dovolává se žalobní legitimace podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) s tím, že zkrácení jeho účastenských práv mohlo mít zároveň za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud by žalobce byl účastníkem řízení, domáhal by se doplnění dokazování, podal by rozklad a jeho žalobní legitimace by byla dána podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval žalobce v nesprávném právním posouzení a vzájemné aplikaci § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a § 14 odst. 1 věty druhé zákona č. 18/1997 Sb. Žalobce dovozoval, že ve vztahu k § 14 odst. 1 správního řádu je ustanovení § 14 zákona č. 18/1997 Sb. ustanovením zvláštním; žalobce se však dovolával účasti v řízení podle zcela zvláštního právního předpisu, kterým je § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, který nepochybně určuje, že toto ustanovení je zvláštním ve vztahu k ustanovením určujícím okruh účastníků řízení v případech jednotlivých správních řízení. Jde tak o zvláštní ustanovení ve vztahu k § 14 správního řádu, k příslušným ustanovením stavebního zákona, horního zákona atd. Žalobce tvrdil, že pokud zákon č. 18/1997 Sb. v § 14 odst. 1 obsahuje ustanovení, že v řízeních podle tohoto zákona je účastníkem pouze žadatel, pak to platí s výjimkou možného účastenství občanských sdružení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, protože § 70 tohoto zákona je speciálním ve vztahu ke všem zákonům upravujícím správní rozhodování tam, kde mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny a kritériem speciality zde není taxativní legální výčet, ale fakticita dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu aplikaci zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučit, učinil by tak výslovně v § 90 odst. 2 tohoto zákona. Žalobce tedy tvrdil, že v daném případě splňuje podmínky účastenství v řízení ve věci samé a dovolal se rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 Listiny základních práv a svobod, a to pokud jde o spravedlivý proces.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl výklad § 70 odst. 1, 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny jako speciálního ustanovení, s poukazem na § 14 zákona č. 18/1997 Sb. Tento zákon vylučuje, pokud jde o okruh účastníků správního řízení, použití správního řádu a proto zde chybí návaznost na zákon o ochraně přírody a krajiny, v jiných řízeních dovozovaná z § 14 odst. 2 správního řádu. Podle § 14 zákona č. 18/1997 Sb. je jediným účastníkem řízení žadatel a nelze tedy žádným výkladem dospět k tomu, že účastníků je více. Žalovaný ponechal na zvážení soudu, zda žalobu zamítne, nebo dovodí, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou a odmítne ji podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Městský soud uvedl, že se nejprve musel zabývat otázkou žalobní legitimace ve smyslu § 65 s. ř. s. a otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí není vyloučeno z přezkoumání soudem. Žaloba totiž nesměřuje proti rozhodnutí žalovaného ve věci samé, ale proti rozhodnutí o procesní otázce.

Městský soud předně dospěl k závěru, ve shodě s judikaturou, že § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. nepřiznává žalobci právo být účastníkem řízení ve věci samé, a že omezení okruhu účastníků řízení není v rozporu s Ústavou ani Listinou základních práv a svobod.

Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod garantuje právo na ochranu před zásahem do subjektivního práva mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem vůči adresátům aktu. Obecně se tak lze dovolat stanoveným postupem ochrany svých práv, nikoli práv cizích. Osoba dovolávající se zásahu

do práv tedy musí být nositelem věcných nebo procesních práv; pak může využít zákonem stanovený postup k jejich ochraně.

Postup, jakým se lze dovolat ochrany svých veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu veřejné správy, stanoví § 65 a násl. s. ř. s. Podmínkou žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je mimo jiné i skutečnost, že žalobce byl zkrácen na svých právech; nepostačuje tedy, tvrdí-li žalobce, že byl zkrácen na svých zájmech. Otázku, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, nikoli podle toho, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal. Žalobu je tedy oprávněn podat i ten, s kým správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení, ačkoli zákon mu účastenství v řízení přiznává, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že žalobní legitimace žalobce proti rozhodnutí ve věci samé by mohla vyplývat z § 65 odst. 2 s. ř. s., pokud by skutečně měl mít postavení účastníka v řízení před správním orgánem, tedy pokud by důvodně tvrdil, že postupem žalovaného byl zkrácen na svém procesním právu účastnit se řízení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí ve věci samé podle § 9 zákona č. 18/1997 Sb.

Otázku, zda žalobci svědčí právo být účastníkem řízení ve věci samé, posoudil soud výkladem jednotlivých ustanovení zákona č. 18/1997 Sb. Podle § 14 odst. 1 tohoto zákona postupuje žalovaný ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu a žadatel je jediným účastníkem řízení. Podle § 14 odst. 4 tohoto zákona je povolení zároveň souhlasem vyžadovaným podle zvláštního zákona. Z tohoto zákona plyne, že jde o řízení samostatné, nezávislé na řízení jiného správního úřadu a vydané povolení je souhlasem, který je vyžadován podle zvláštního zákona. Svou povahou jde proto o rozhodnutí, jímž se uděluje určitému subjektu oprávnění k výkonu určité, konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek na určitou dobu. Rozhodnutím je tak dotčen ve svých právech pouze žadatel a pouze on má procesní postavení účastníka řízení. Městský soud tedy uzavřel, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení podle § 14 odst. 2 správního řádu. Toto postavení však občanským sdružením přísluší toliko ve správních řízeních u příslušných správních úřadů v těch řízeních, kde není okruh účastníků stanoven zvláštním právním předpisem vůbec (platí § 14 odst. 1 správního řádu), anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení však občanským sdružením nepřísluší v řízení, kde zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a tím vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. Soud nepovažoval § 14 odst. 1 tohoto zákona za neústavní. Taková výlučka je ústavně možná a nikdo jiný než žadatel k žalobě legitimován není.

Žalobce je tedy osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby proti rozhodnutí ve věci samé. Jestliže by se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ve věci samé, soud by podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu odmítl, protože byla podána osobou zjevně neoprávněnou, neboť žalobce nebyl a nemohl být účastníkem správního řízení a není tak legitimován k podání žaloby ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s.

Městský soud dále posoudil, zda odlišná procesní situace v projednávané věci může mít ten důsledek, že by proti takovému procesnímu rozhodnutí byla dána samostatně legitimace k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Městský soud dospěl k negativnímu závěru, neboť § 65 zakládá žalobní legitimaci proti rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti v hmotněprávním smyslu; lze však namítat i porušení procesních práv v průběhu řízení před správním orgánem a k tomu je legitimován i nositel toliko procesních práv. Není-li však žalobce legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí věci samé, a to proto, že jednak není nositelem hmotných práv, jichž se předmět řízení týká (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jednak není nositelem procesních práv, jejichž porušení by mohlo mít

za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (§ 65 odst. 2 s. ř. s.), není ani legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí, které soudnímu přezkumu samostatně nepodléhá a které může být podrobeno soudní kognici toliko v rámci přezkoumání zákonného postupu správního orgánu v řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud tedy žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou zjevně neoprávněnou.

Kasační stížnost je podána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť je namítána nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Z procesního hlediska je namítáno, že soud pochybil, jestliže žalobu odmítl; podle názoru žalobce jeho žaloba měla být vyřízena rozsudkem po provedení jednání ve smyslu § 76 odst. 3 a § 78 s. ř. s.

Žalobce si uvědomuje, že soud vycházel pečlivě z již předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 56/2002, který se týká obdobné věci. Toto rozhodnutí však bylo učiněno toliko v prvním stupni po přechodu věci z Vrchního soudu v Praze a bylo napadeno ústavní stížností.

Další námitkou žalobce je, že zákon č. 18/1997 Sb. nelze vykládat zcela izolovaně mimo kontext okolního právního řádu. Je sice pravda, že § 14 odst. 1 věta druhá tohoto zákona označuje za účastníka řízení pouze žadatele, ale podle názoru žalobce to nic nemění na účastenských právech dalších osob, které zde existují podle zvláštních předpisů, v daném případě podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podrobné důvody jsou uvedeny v žalobě a lze na ně odkázat. V předmětné věci se v žádném případě nejedná o rozhodnutí, které by neovlivňovalo ničí práva, kromě žadatele. Naopak oproti jiným správním řízením, v nichž je účast třetích osob k hájení jejich zájmů běžně připuštěna, směřuje „atomové řízení“ k povolení mnohem závažnějších a nebezpečnějších činností, jejichž důsledky se mohou velmi citelně dotknout práv třetích osob, v daném případě též žalobce.

Kasační stížnost dovozuje, že napadeným rozhodnutím byla žalobci upřena jakákoli možnost hájit svá práva a oprávněné požadavky ve správním řízení vedeném před žalovaným. Odmítnutím žaloby došlo zároveň k odepření přístupu k nezávislému soudu a odepření práva na podání opravného prostředku proti rozhodnutí orgánu exekutivy. Podle názoru žalobce tím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a právo na účinné opravné prostředky, zaručená mu v čl. 36 odst. 1 a 2 čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto tvrzení žalobce ilustruje na příkladech z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Další námitkou je, že rozhodnutí žalovaného není věcně podružným správním aktem; je jedním ze tří nejdůležitějších rozhodnutí v etapě aktivního vyzkoušení jaderného zařízení.

Žalobce na závěr v kasační stížnosti uvádí, že postup, který byl použit, je absolutně nebo přinejmenším při zvoleném způsobu aplikace v rozporu s ústavním pořádkem, zejména s právem na spravedlivý proces a s právem na účinný opravný prostředek. Pokud Nejvyšší správní soud neshledá možnost, jak toto ustanovení interpretovat ústavně konformním způsobem, navrhuje žalobce přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 14 odst. 1 věta druhá zákona č. 18/1997 Sb., neboť zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

Žalobce požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhl, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze byl zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyvrací její důvodnost. Zdůrazňuje, že § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. zjevně vylučuje použití ustanovení jiných právních předpisů, jež stanovují okruh účastníků řízení odlišně, resp. extenzivněji. Výraz „jediný“ v tomto ustanovení nepřipouští účastenství kohokoli jiného než žadatele.

K judikatuře Evropského soudu pro lidská práva žalovaný připomíná, že judikatura k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vychází z toho, že uplatnění tohoto ustanovení se opírá o existenci práv přiznaných vnitrostátním právem a o tvrzené porušení těchto práv. V ustálené judikatuře tohoto soudu však ještě přistupuje požadavek, aby spor byl skutečný a závažný a výsledek sporu byl přímo rozhodující pro příslušné právo.

Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Námítka, že soud neměl žalobu odmítnout, nýbrž ji měl vyřídit rozsudkem po jednání, není důvodná.

Dospěl-li soud k závěru, že žaloba byla podána osobou zjevně k tomu neoprávněnou, pak bylo jeho povinností usnesením žalobu odmítnout podle výslovného znění § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Námítka, že soud vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 56/2002, avšak toto rozhodnutí bylo učiněno toliko v prvním stupni po přechodu věci z Vrchního soudu v Praze, není důvodná.

Věc převzal Nejvyšší správní soud od Vrchního soudu v Praze jako neskončenou věc podle § 132 věta druhá s. ř. s. a dokončil ji. V řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. (§ 130 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nebyl v této věci soudem „prvního stupně“ již proto, že proti jeho rozhodnutí nebyl přípustný opravný prostředek.

Ostatní námítky se týkají vztahu § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce ze vztahu těchto ustanovení dovozuje opačné právní závěry, než Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s důvody, které v odůvodnění napadeného usnesení shromáždil Městský soud v Praze a které jej vedly k závěru, že žalobce není podle § 65 s. ř. s. aktivně legitimován k podání žaloby a nepovažuje za nutné tuto argumentaci, která je podrobně popsána v úvodní části odůvodnění tohoto rozsudku, a kterou považuje za ústavně konformní, znovu opakovat. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je právní argumentace Městského soudu v Praze přesvědčivá a logická. Námítky obsažené v tomto směru v kasační stížnosti jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu nedůvodné.

Nejvyšší správní soud vychází ze své judikatury, podle níž, pokud § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly

takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod (č. 162/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud neshledal důvody k tomu, aby ve věci přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 14 odst. 1 věta druhá zákona č. 18/1997 Sb. Nejvyššímu správnímu soudu je ostatně z jeho úřední činnosti známo, že žalobce již před podáním této kasační stížnosti podal návrh na zrušení tohoto ustanovení v rámci ústavní stížnosti. Věc je vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 99/04.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť rozhodl ve věci samé.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 16. března 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu