



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J. m., o. s.**, zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem Senovážné náměstí 9, Praha 1, **za účasti osoby zúčastněné:** Č., a. s., zastoupené advokátem JUDr. Petrem Goláněm, se sídlem Karlovo nám. 16/22, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2005, č. j. 8 Ca 95/2005 - 64,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 26. 1. 2005, č. j. 2727/2.1/05, kterým byl pro nepřipustnost zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 10. 2004, č. j. 19173/2004, kterým byl povolen provoz 2. bloku Jaderné elektrárny T.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. e) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost usnesení o odmítnutí své žaloby.

Stěžovatel rekapituluje argumentaci usnesení městského soudu a přiznává, že tato argumentace odpovídá dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, ať už publikované, či nepublikovaným usnesením řešícím spory o účastenství ve správních řízeních týkajících

se Jaderné elektrárny T. Tyto názory však pokládá za neudržitelné. Souhlasí s názorem městského soudu, že občanským sdružením náleží za podmínek § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, postavení účastníka řízení tam, kde není okruh účastníků stanoven zvláštním předpisem vůbec, nebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Z toho ovšem dle stěžovatele plyne, že je úprava účastenství v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vždy speciální vůči základní úpravě účastenství v konkrétním řízení, neboť jak správní řád, tak jednotlivé zákony upravující různé věcné problematiky vymezují vždy účastníky každého správního řízení v celé dané věcné oblasti, zatímco předmětné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny doplňuje specializovaného účastníka pouze do řízení, kde navíc hrozí také dotčení zákonem chráněných zájmů ochrany přírody a krajiny. S těmito východisky je pak podle stěžovatele ve zjevném rozporu tvrzení městského soudu, že se speciální povaha § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny neuplatní, pokud je věcným zákonem stanoveno, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Městský soud ani prejudikatura Nejvyššího správního soudu přitom nezduvodňují, oč je takový závěr opřen. V obou případech je totiž vymezení okruhu účastníků taxativní a použití slova „jediný“ nevytváří kvalitativní rozdíl oproti vymezením, kde takové slovo použito není, neboť z pohledu zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), by byl žadatel jediným účastníkem řízení i tehdy, pokud by toto slovo vypadlo a citované ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona by pouze říkalo, že účastníkem řízení je žadatel. Smyslem těchto definic je dle stěžovatele vždy pouze vyloučení neurčitého okruhu účastníků podle § 14 odst. 1 správního řádu, nemůže však nikdy vyloučit účast specializovaného účastníka řízení podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který je vůči nim zvláštní. Taková uzavřenost před účastníky podle zákona o ochraně přírody a krajiny není shledávána u jiných ustanovení určujících jediného účastníka řízení, například u § 12 odst. 1 bývalého zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jak byl vyložen v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96 (Sb. nál. a usn., sv. 8, usn. č. 13). Městský soud tak podle stěžovatele příliš izoluje výklad § 14 odst. 1 atomového zákona, mimo běžný kontext obecnosti a speciality jen na základě verbálního zdůraznění „jedinosti“ účastníka řízení v tomto zákoně. Toto rozlišování nastolované soudem je dle stěžovatele absurdní, neboť se jedná u atomového zákona stejně jako u zákona o ochraně hospodářské soutěže vykládaného Ústavním soudem o věcnou úpravu totožně vymezenou vůči správnímu řádu, u níž nelze shledávat, že by v jednom případě byla zvláštní a v druhém ještě zvláštnější. Podle stěžovatele ovšem není důvod rozlišovat mezi zvláštními úpravami účastenství ve správním řízení podle jednotlivých věcných zákonů a je nerozhodné, jakými slovy je okruh účastníků ve správním řízení podle jednotlivých věcných zákonů zúžen. Tyto věcné zákony jsou tak vždy speciální vůči obecnému vymezení v § 14 odst. 1 správního řádu i u nich je však vždy otevřena možnost, aby věcným zákonem byl okruh účastníků rozšířen zcela speciálním předpisem, v daném případě zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to vedle jediného účastníka, s nímž počítá § 14 odst. 1 atomového zákona. Městskému soudu se oproti tomu nepodařilo rozlišit, co a kdy je zvláštní zákonnou úpravou, v důsledku čehož zkrátil stěžovatele na právu účastnit se řízení před žalovaným, když neuplatnil specialitu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny před atomovým zákonem.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit, a to poté, co by byla podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, aby byla překonána dosavadní judikatura tohoto soudu.

Žalovaný ve svém vyjádření upozorňuje jednak na gramatický výklad ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona a tam použité slovo „jediný“ a jednak na smysl atomového

zákonu jako celku, jeho komplexnost a snahu zákonodárce shrnout v tomto případě všechny nezbytné prvky v jediném právním předpise. Z ní plyne také specialita tohoto předpisu majícího chránit lidské zdraví a životní prostředí při potenciálně nebezpečných činnostech vůči řadě jiných právních předpisů stejné právní síly. Adresátem značné části povinností stanovených tímto zákonem přitom je podle § 4 odst. 2 atomového zákona „každý, kdo využívá jadernou energii“. Samotné ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona pak zdůrazňuje specifický charakter správního řízení o udělení povolení daný zvláštní povahou zájmů chráněných právní úpravou v tomto zákoně. I ochranu lidského zdraví a životního prostředí při využívání jaderné energie zabezpečuje atomový zákon regulací chování jediného subjektu, žadatele o povolení, respektive následně jeho držitele, který je také jedinou osobou přímo dotčenou na svých právech a povinnostech a jediným nositelem sankčních povinností vzniklých v důsledku nedodržení zákonných dispozic. Žalovaný tak trvá na doslovném výkladu ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona, když subjektivní práva jiných subjektů jsou v systému atomového práva chráněna zvýšenou měrou odpovědnosti dopadající na žadatele o povolení a přísnými podmínkami pro vydání povolení a následné využívání jaderné energie. Tuto specifickou daného správního řízení ostatně potvrzuje dle žalovaného i jím citovaná část důvodové zprávy k tomuto zákonu. Navíc žalovaný připomíná, že jakkoli není jiným subjektům propůjčeno postavení účastníka řízení o vydání povolení dle atomového zákona, není jim upřena možnost domáhat se ochrany svých práv jinými právními i mimoprávními prostředky, například ve správních řízeních, vztahujících se ke stejné nebo související věcné problematice, jako je řízení dle stavebního zákona či dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jejichž výsledkem jsou správní rozhodnutí, bez nichž by využívání jaderné energie bylo z právního hlediska zcela vyloučeno.

Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy nelze dle žalovaného na zde rozebírané řízení aplikovat a uplatnit úpravu účastenství zde obsaženou, když právní úpravu účastenství v atomovém zákoně je nutno považovat za speciální vůči právní úpravě účastenství občanských sdružení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli proto nenáleželo postavení účastníka v řízeních o vydání povolení dle § 9 odst. 1 atomového zákona, jak žalovaný konstatoval ve svém rozhodnutí.

Co se týče argumentace judikaturou Ústavního soudu, bylo by podle žalovaného možno dospět „vulgární argumentací“ k závěru, že právní úprava zákona o ochraně přírody a krajiny je obecnější než-li úprava v zákoně č. 63/1991 Sb., jenž byl posuzován v daném nálezu, a analogicky totéž by bylo možno shledat i pro právní úpravu v atomovém zákoně. Žalovaný ovšem trvá na tom, že atomový zákon je nutno pokládat za speciální i vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny, jenž má předmět vymezený obecněji (obecná ochrana životního prostředí) než atomový zákon (ochrana životního prostředí v případě mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření). Přistupuje tak systematický výklad k výkladu gramatickému a je podpořen i dalšími zásadami, jako je zásada *lex posterior*. Navíc, pokud by byl akceptován stěžovatelův přístup, bylo by nutné chápat zákon č. 114/1992 Sb. jako zvláštní i vůči atomovému zákonu, s čímž se nelze dost dobře ztotožnit. Podle žalovaného tak bylo odmítnutí stěžovatelovy žaloby městským soudem vzhledem k neexistenci subjektivního práva stěžovatele na účastenství ve správním řízení zcela v souladu se soudním řádem správním.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout.

Osoba zúčastněná Č., a. s., podala ke kasační stížnosti vyjádření, v němž tvrdí shodně se žalovaným, že se v řízení podle § 14 odst. 1 atomového zákona nemůže ustanovení § 70

zákona o ochraně přírody a krajiny uplatnit. Dále trvá na tvrzení, že je třeba rozlišovat situace, kdy je podle zákona účastníkem určitý subjekt, a situaci, kdy je účastníkem subjekt jediný, což je typické u licenčních řízení. Takovým řízením je podle své povahy i řízení nyní posuzované, neboť rozhodnutí, které je v něm vydáváno, představuje oprávnění k výkonu určité konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek a na určitou dobu. Osoba zúčastněná zde byla jediným subjektem, jehož práva a povinnosti mohla být dotčena, a občanská sdružení proto nemohla být účastníky těchto řízení. Navíc se v daném případě nejednalo ani o zamýšlených zásazích ani o budoucím připravovaném zásahu do krajiny, proto nebylo možno odvozovat účastenství z ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť samotná otázka umístění stavby jaderné elektrárny byla řešena v dřívějších fázích, konkrétně v územním řízení, řízení o stavebním povolení, při posuzování vlivů na životní prostředí, nikoli však v řízení před žalovaným. V něm již nelze bránit zprovoznování takového díla, jako je jaderná elektrárna, způsobem, který zvolil stěžovatel. Dále upozorňuje osoba zúčastněná na fakt, že výčet právních předpisů obsažený v § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba považovat za uzavřený, neboť v něm chybí slovo „zejména“, které by svědčilo o demonstrativnosti tohoto výčtu. I osoba zúčastněná pak upozorňuje na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 23/2004, vylučující, že by účastníkem daného řízení podle atomového zákona byl kdokoli jiný než žadatel. Ze všech těchto důvodů osoba zúčastněná navrhuje, aby bylo napadené usnesení městského soudu potvrzeno jako správné.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že osoba zúčastněná podala žádost o povolení k provozu jaderného zařízení dle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona pro 2. blok Jaderné elektrárny T.

V řízení o této žádosti vydal žalovaný dne 11. 10. 2004 výše označené rozhodnutí, jímž provoz 2. bloku Jaderné elektrárny T. povolil a stanovil podmínky, za nichž lze tuto činnost vykonávat.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, v němž uvedl, že je registrovaným občanským sdružením, jehož hlavním posláním je podle stanov přijatých zakládajícími členkami hnutí ochrana přírody a krajiny, což je žalovanému známo z úřední činnosti. Navíc má u žalovaného podánu žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Týden před podáním rozkladu se stěžovatel zprostředkovaně dozvěděl, že žalovaný vedl řízení o povolení provozu 2. bloku Jaderné elektrárny T., tedy velmi významného zdroje ionizujícího záření a jaderného zařízení nejvyšší kategorie nebezpečnosti, jinak řečeno řízení, v němž mohou být vážně dotčeny zájmy ochrany přírody. O tomto řízení však žalovaný stěžovatele v rozporu s § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nijak neinformoval. Stěžovatel se proto teprve souběžně s podáním rozkladu přihlásil do výše popsání správního řízení. Samotný rozklad pak odůvodnil jednak procesní vadou spočívající v opomenutí sebe sama jako účastníka řízení a jednak tvrzením, že žadatel o povolení neprokázal, že přínos jeho činnosti vyváží riziko s touto činností spojené a že bude dodržena zásada nejmenší rozumně dosažitelné úrovně rizika.

Tento rozklad zamítla jako nepřipustný předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost svým výše označeným rozhodnutím ze dne 26. 1. 2005, v němž dospěla k závěru, že byl podán osobou, která není účastníkem řízení podle § 14 atomového zákona. V tomto názoru se předsedkyně žalovaného odvolávala na svůj výklad tohoto ustanovení a na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze. Navíc podotkla, že žádost stěžovatele ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána v roce 1996, ovšem

její platnost je po novele zákona o ochraně přírody a krajiny č. 218/2004 Sb. omezena na jeden rok.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze opřenou o výklad zákonných ustanovení obdobný výkladu provedenému v kasační stížnosti. Nadto uvedl, že názor předsedkyně žalovaného o neplatnosti informační žádosti z roku 1996 by citované novely zákona o ochraně přírody a krajiny přiznával pravou retroaktivitu, což je ústavně nepřípustné. Dále stěžovatel poukazoval, že provoz Jaderné elektrárny T. by měl nesporně velké dopady na zájmy ochrany přírody a krajiny, jak jsou definovány v § 2 zákona č. 114/1992 Sb. Odvolával se také na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 12. 1999, sp. zn. 3 A 4/98, kterým byla žaloba v obdobné věci věcně projednána. Kritizoval také rozhodnutí prvního stupně, a to zejména pro jeho tvrzenou nepřezkoumatelnost.

Tuto žalobu městský soud odmítl svým usnesením napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. V něm vyšel z dvojice rozsudků Vrchního soudu v Praze a z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 23/2004 a v souladu s nimi dospěl k závěru, že zákon č. 114/1992 Sb. coby zvláštní zákon přiznává ve svém § 70 postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 tehdy platného správního řádu. Toto postavení jim však přísluší pouze v těch řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním zákonem stanoven vůbec nebo je vymezen speciálně vůči § 14 odst. 1 správního řádu. Nelze jim ho však přiznat v řízení, kde zvláštní zákon výslovně určuje, kdo je jediným účastníkem řízení, jako tomu je u § 14 odst. 1 atomového zákona. Rozhodnutím podle § 9 a § 15 atomového zákona se žadateli uděluje oprávnění k výkonu určité činnosti, a je jím proto na svých právech dotčen toliko tento žadatel. Městský soud z toho důvodu označil stěžovatele za osobu nemající aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a jeho žalobu proto odmítl jako žalobu podanou osobou zjevně neoprávněnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Kasační stížnost nastoluje jednoznačně vymezitelnou právní otázku, zda znění § 14 odst. 1 atomového zákona vylučuje, vnímáno ve vztahu k ostatním částem českého právního řádu, účast jiných účastníků řízení, než žadatele o povolení podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona platí, že „*Povolení Úřadu je třeba k provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie.*“

Podle souvisejícího § 14 odst. 1 téhož zákona pak platí:

„(1) *Úřad postupuje ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Žadatel je jediným účastníkem řízení.*“

Stěžovatelova argumentace je opřena o tvrzení, že vůči tomuto ustanovení je potřeba považovat za speciální ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které ke dni vydání napadeného druhostupňového správního rozhodnutí znělo:

„(1) *Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*

(2) *Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno*

o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“

Ke vztahu těchto ustanovení se již zdejší soud vyjádřil, a to zejména ve svém usnesení ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 (publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS), kde uvedl: „*Pokud § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, 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.*“ K totožnému závěru dospěl již předtím i Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000: „*Rozhodnutím podle § 9 a § 15 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání atomové energie a ionizujícího záření, jímž se uděluje konkrétnímu subjektu (žadateli) oprávnění k výkonu určité, konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek na určitou dobu, je dotčen ve svých právech toliko žadatel. Zákon ČNR č. 114/1992 Sb. je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu. Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních u příslušných správních úřadů v těch 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, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.*“

Na tomto názoru setrvává zdejší soud i v případě nyní posuzovaném, a to i pokud jej konfrontuje s názory účastníků tohoto řízení. Účastníci staví svou argumentaci na svých názorech ohledně vztahu speciality a obecnosti mezi atomovým zákonem, zákonem o ochraně přírody a krajiny, respektive správním řádem. V tomto ohledu je nejprve třeba uvést na pravou míru, že v souladu s teorií práva nelze v daném případě hovořit o tomto vztahu mezi jednotlivými právními předpisy, tedy celými zákony, nýbrž mezi jednotlivými normami, tedy pravidly chování, jejichž konflikt je posuzován. Jak dokládají stěžejní práce v oboru teorie práva (viz zejména V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 159), když vykládají pravidlo *lex specialis derogat generali*, slovem „lex“ se v tomto principu nemíní zákon jako celek, ale právě právní norma, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis (ve vztahu k jinému předpisu obecnému), zde však takový „celostní“ přístup situaci spíše zatemňuje než projasňuje, když se snaží prokázat, zda je obecnějším předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny nebo atomový zákon.

Při posuzování tohoto vztahu je třeba nejprve konstatovat, že obecnou normu – a mezi účastníky panuje i v tomto ohledu shoda – upravující účastenství ve správních řízeních bylo v době rozhodování žalovaného možno nalézt v ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu: „*(1) Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo*

povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

(2) Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.“

Mezi účastníky není pochyb ani o tom, že jak § 14 odst. 1 atomového zákona, tak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ve vztahu k této normě, jež obecně vymezuje účastenství všech účastníků ve všech správních řízeních, povahu norem speciálních. Spor se tak koncentruje pouze na otázku, která z těchto dvou norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná. Za speciální je totiž nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní. V daném případě je třeba konstatovat, že zákonodárcem zvolený přístup k jednotlivým oborovým řízením, v nichž potenciálně může být podstatný i zájem ochrany přírody a krajiny, je založen obvykle na kombinaci § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy normy, která dopadá na všechna tato jednotlivá řízení, je tedy věcně obecnější (byť je tento závěr relativizován skutečností, že tato obecnost je sama omezena tím, že dopadá pouze na ta z těchto řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny), ovšem týká se pouze občanských sdružení a jejich organizačních jednotek, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má tedy úzce vymezený rozsah osobní; a normy upravující obecně účastenství v jednotlivých typově vymezených správních řízeních (např. v územním řízení dle § 34 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, platného do 31. 12. 2006), která je svou povahou věcně úžeji vymezená, zato je však oproti zmiňovanému ustanovení obecnější svým osobním rozsahem. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.

Tak je tomu i v nyní posuzovaném případě, neboť tyto dvě normy nelze aplikovat zároveň, jejich dispozice se totiž vylučují, když není možné, aby jedna norma přiznávala účastenství výslovně jedinému účastníku a souběžně s ní byla aplikována jiná norma, která je přiznává někomu dalšímu. Je proto třeba použít jiné druhy výkladu, zejména výklad jazykový, systematický a teleologický.

Jazykový výklad, kterým interpretační algoritmus obvykle začíná, je zde možno omezit na prostou úvahu, že pokud zákon říká, že žadatel je jediným účastníkem řízení, je třeba to vykládat tak, že jediným účastníkem řízení je žadatel.

Pokud by existovala vůči této normě norma speciální, jež by tento závěr popírala, bylo by nutno od tohoto prostého jazykového výkladu upustit, výše však bylo při zvažování argumentů účastníků zevrubně rozebráno, že tomu tak zde není, proto lze na jazykovém výkladu setrvat. Jeho závěry přitom potvrzuje i systematický a teleologický výklad (k použití těchto výkladových metod ve správním právu viz například – byť ve skutkově poněkud odlišné situaci - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004, publ. pod č. 474/2005 Sb. NSS).

Teleologický výklad vede v daném případě k závěru, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu nastavit vztah mezi stávající normou obsaženou v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a novou normou upravující okruh účastníků v řízení o povolení provozu atomového

zařízení tak, aby se obě tyto normy mohly uplatnit souběžně, mohl by to učinit prostým vypuštěním slova „jediným“. Pokud to tak neučinil, nelze to chápat jako formulační rozmar zákonodárce, nýbrž je třeba respektovat, že jeho úmyslem v daném případě bylo tuto novou normu konstruovat jako restriktivní, uzavřenou normativnímu dopadu jiných norem stejné právní síly a speciality, jež by potenciálně mohly vymezení okruhu účastníků v tomto typu řízení rozšířit. Tomuto záměru zákonodárce nasvědčuje ostatně i důvodová zpráva k tomuto ustanovení, jež říká: *„Úřad postupuje v řízení o povolení ve zvláštním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Posuzuje žádost o povolení zejména z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, což je výhradně v jeho kompetenci, proto je také žadatel jediným účastníkem řízení. Tento způsob nevylučuje možnost dotčených osob vyjádřit se k předmětu činnosti, neboť povolení Úřadu nenahrazují povolení nebo oprávnění k činnostem vydaná jinými správními úřady podle zvláštních předpisů, jako je např. stavební zákon, energetický zákon, živnostenský zákon.“*

Právě odkaz na další předpisy, v jejichž režimu probíhají další řízení nezbytná k uvedení jaderné elektrárny do provozu, připomínají oprávněnost tvrzení, užívaného ostatně všemi účastníky, že je třeba toto ustanovení vnímat v kontextu těchto dalších předpisů. V tomto systémovém pohledu je pak třeba přisvědčit žalovanému v tom, že k uvedení jaderné elektrárny, jakou je Jaderná elektrárna T., do provozu, musela být provedena celá řada správních řízení, zejména dle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, či zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato řízení – jak z důvodu jejich odlišné povahy, odlišného vymezení předmětu řízení a odlišného vymezení jejich účastníků – jsou subjektům, na něž pamatuje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, otevřena, zde tedy mají tyto subjekty dostatečný prostor k tomu, aby hájily zájmy ochrany životního prostředí a uplatňovaly námitky ohledně případného negativního vlivu jaderné elektrárny na něj. Zaměření řízení podle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona je z povahy věci jiné. Ze systematiky samotného atomového zákona, včetně vymezení předmětu jeho úpravy v § 1, vyplývá, že smyslem podle něj prováděných řízení je v prvé řadě zabezpečit bezpečnost využívání jaderné energie a ionizujícího záření a stanovit podmínky vykonávání činností souvisejících, byť jedním z cílů takto zabezpečené bezpečnosti provozu je i zajištění ochrany osob a životního prostředí ve smyslu § 1 písm. b) tohoto zákona. Vnější systematické zařazení mezi právní předpisy upravující uvádění jaderné elektrárny do provozu ovšem zároveň zaručuje, že zájmy životního prostředí jsou přímo chráněny v jiných řízeních, jež byla zmíněna výše.

Tyto závěry jsou podstatné i při systematickém výkladu vykračujícím za hranice obyčejného vnitrostátního práva. Zohledněna totiž musí být i skutečnost, že na uvádění jaderných zařízení do provozu dopadají i povinnosti, jež Česká republika přijala ratifikací Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6 1998, publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Ta váže ČR ode dne 4. 10. 2004 a už v době vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaného tak již českou veřejnou moc vážala, a to i v otázce povolování jaderných zařízení, neboť Příloha I. této úmluvy označuje za činnosti, při jejichž povolování je nutno uplatňovat ustanovení článku 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy, také *„jaderné elektrárny a další jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových, elektráren a reaktorů“*. Následující odstavce, zejména odstavce 2 až 8 tohoto článku, přitom ukládají smluvním stranám povinnost zabezpečit u těchto činností vyjmenovaných v Příloze I. rozsáhlý přístup dotčené veřejnosti:

„2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

- (a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;*
- (b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;*
- (c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;*
- (d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:*
 - (i) zahájení procedury rozhodování;*
 - (ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;*
 - (iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;*
 - (iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;*
 - (v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů;*
 - (vi) sdělení, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a*
- (e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.*

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

5. Pokud je to účelné, měla by každá strana vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s článkem 4, odstavci 3 a 4. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by bylo dotčeno ustanovení článku 4:

- (a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;*
- (b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;*
- (c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;*
- (d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;*
- (e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a*
- (f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.*

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“

Zdejší soud zvážil v rámci komplexního systematického výkladu ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny i tento mezinárodněprávní závazek České republiky a dospěl k závěru, že setrváním na jazykovém výkladu připouštějícím do nyní posuzovaného správního řízení výhradně žadatele o povolení není porušen ani tento závazek.

Prvým důvodem k tomuto závěru je skutečnost, že pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy nelze pokládat za přímo vykonatelná, a nelze jim proto přiznat aplikační přednost před obyčejným zákonem ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, podle nějž vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Skutečnosti, že v daném případě se o přímo vykonatelné normy mající aplikační přednost nejedná, nasvědčuje zejména sám text Úmluvy, jež ve svém článku 3 odst. 1 stanoví povinnost signatářských států plynoucí z této úmluvy především takto: „1. Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“ Závěru, že v případě článku 6 Aarhuské úmluvy se nejedná o přímo vykonatelné pravidlo, nasvědčuje také autentický výklad vytvořený Hospodářskou komisí OSN pro Evropu (Economic Commission for Europe: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, str. 87, zveřejněno na stránkách <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>), podle nějž „strany Aarhuské úmluvy mají povinnost uvést zde obsažená pravidla do praxe. V rámci této povinnosti má každá smluvní strana určitou flexibilitu v tom, jak adaptuje závazky z úmluvy plynoucí na svůj národní právní řád a institucionální systém.“ Ve vztahu k jinému ustanovení Aarhuské úmluvy ostatně dospěl k tomuto závěru již i Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Ca 4/2005, kde uvedl: „Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nesvěřuje výslovně osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, ale zavazuje smluvní strany této úmluvy, aby v rámci své národní legislativy těmto osobám zajistily možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Aktivní legitimace žalobce k podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy dána není.“ Pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy tak sice dopadají obecně na řízení týkající se uvádění jaderných zařízení do provozu, široce vymezená práva přístupu veřejnosti do těchto řízení v tomto článku upravená však nejsou přímo vykonatelná ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, ale představují pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem na straně druhé. Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem, nýbrž jsou pouze měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostal povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy.

K totožnému závěru ostatně dospěl zdejší soud ve vztahu k této úmluvě i ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006 (publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS), kde uvedl, že „*imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.*“

Druhým důvodem k závěru, že výše provedený výklad ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona neprotiřečí článku 6 Aarhuské úmluvy, je pak zejména skutečnost, že tento výklad je podle názoru zdejšího soudu s tímto mezinárodněprávním pravidlem konformní, neboť za situace, kdy je k uvedení jaderné elektrárny do provozu zapotřebí podstoupit, jak bylo výše opakovaně zmíněno, několik nezávislých správních řízení, nelze z článku 6 Aarhuské úmluvy dovodit, že by veřejnost, respektive dotčená veřejnost ve smyslu článku 2 odst. 4 a 5 této úmluvy, musela mít nutně přístup do všech těchto jednotlivých řízení. Naopak je zdejší soud názoru, že pokud je účast veřejnosti zajištěna v těch řízeních, v nichž je přímo zvažován vliv tohoto provozu na životní prostředí (což je z definice v první řadě řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jež u jaderné elektrárny jako záměru zařazeného v příloze I. zákona v kategorii 3.2 musí proběhnout vždy), dostačuje to k naplnění závazku z Aarhuské úmluvy plynoucího.

Jiná situace by jistě nastala, pokud by k uvedení jaderné elektrárny do provozu dostačovalo jediné správní řízení. V takovém případě by systematický výklad vedl k závěrům zcela jiným, a přestože by ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona i § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny znělo zcela totožně, musel by být jejich výše provedený jazykový výklad překonán a občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, by účast v takovém řízení musela být přiznána jednak v zájmu výkladu vnitrostátního práva v konformitě s mezinárodněprávními závazky ČR, ale i v zájmu naplnění ústavních kautel zakotvených v Listině základních práv a svobod. Pokud by totiž bylo řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k uvedení jaderné elektrárny do provozu, znamenalo by vyloučení všech osob kromě žadatele o povolení z účasti v něm také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny. Nositeli tohoto ústavního práva jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí. Tato občanská sdružení ostatně jako nositele tohoto práva uznal mimo jiné i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97 (Sb. nál. a usn., sv. 8, nál. č. 96).

Lze si navíc dokonce představit, že by při takovém výkladu mohlo být narušeno i právo na pokojné užívání vlastnictví chráněné v článku 11 Listiny základních práv a svobod, které je nyní chráněno v řízeních podle stavebního zákona (v době zde rozebíraného správního rozhodování tedy podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; od 1. 1. 2007 pak zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

Vzhledem k platné právní úpravě komplexu správních řízení nutných k uvedení jaderné elektrárny do provozu je však taková úvaha čistě hypotetickou. Z toho plyne, že v případě vztahu normy obsažené v § 14 odst. 1 atomového zákona lze zůstat u závěru, který plyne z jazykového výkladu, tedy závěru, že žadatel o povolení podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona je jediným účastníkem tohoto řízení a subjekty vymezené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do tohoto řízení přístup nemají. K tomuto závěru vede i teleologický výklad a ani systematický výklad pohledem umístění atomového zákona v právním řádu ČR ani pohledem konformity jeho výkladu s mezinárodněprávními závazky ČR a ústavními kautelami nevede k závěru opačnému.

Tato interpretační úvaha tak vede ke konstatování, že je třeba přisvědčit tomu výkladu, který v tomto řízení hájil žalovaný a osoba zúčastněná a na němž je postaveno i usnesení městského soudu a kasační stížnost proti tomuto usnesení brojící zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Za této situace, kdy se nyní rozhodující senát ztotožnil s dříve vyjádřeným právním názorem tohoto soudu, nebylo namístě uplatnit procesní postup navrhovaný stěžovatelem a předložit věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.) a žalovanému Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. října 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu