



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D., ve věci

žalobkyně:

Ostravská těžební, a.s.

sídlem Sládkova 1920/14, 702 00 Ostrava – Moravská Ostrava
zastoupena Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

Český báňský úřad

sídlem Kozí 748/4, 110 01 Praha 1 – Staré Město

za účasti

osob zúčastněných

na řízení:

1)DIAMO, státní podnik, odštěpný závod Odra
sídlem Sirotčí 1145/7, 703 00 Ostrava – Vítkovice

2)Statutární město Ostrava

sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, 702 00 Ostrava – Moravská Ostrava

o žalobě na přezkum rozhodnutí žalovaného o zařazení úložného místa těžebního odpadu ze dne 17. 12. 2020, č. j. SBS 45541/2020/ČBÚ-21, ve věci účastenství

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Specifikace věci

1. Podstatou věci je posouzení otázky účastenství žalobkyně v řízení vedeném dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 157/2009 Sb.“).
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřipustné odvolání žalobkyně podané jako odvolání „opomenutého účastníka řízení“ směřující proti rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého ze dne 26. 5. 2020, č. j. SBS 14861/2020/OBÚ-05/5 (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), jímž bylo dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. rozhodnuto o zařazení úložného místa těžebního odpadu „odval Heřmanice“ z hlediska možných vlivů na životy, lidské zdraví a životní prostředí do kategorie II.

II. Relevantní skutková zjištění vyplývající ze správních spisů

3. Dne 16. 4. 2020 podala osoba zúčastněná na řízení DIAMO, státní podnik, odštěpný závod Odra (dále jen „osoba zúčastněná na řízení 1“), jako provozovatel úložného místa těžebního odpadu „odval Heřmanice“ (dále též jen „úložné místo“ nebo „odval Heřmanice“) žádost o jeho zařazení do II. kategorie z hlediska rozdělení úložných míst.
4. Žalobkyně má pronajaty některé pozemky sousedící s dotčeným úložným místem, resp. pozemky nacházející se na samotném odvalu, a provozuje na nich zařízení na homogenizaci hlušiny za účelem získávání kameniva pro stavební účely.
5. S žalobkyní nebylo v řízení před správním orgánem prvního stupně vedeného dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. jednáno jako s účastníkem řízení.
6. O zařazení odvalu Heřmanice do II. kategorie úložných míst bylo rozhodnuto dne 26. 5. 2020 výše zmiňovaným prvostupňovým rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 17. 6. 2020.
7. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání dne 11. 11. 2020, v němž se dovolávala postavení opomenutého účastníka řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., přičemž měla za to, že citované ustanovení neobsahuje taxativní výčet účastníků řízení a pro kompletní vymezení účastníků daného řízení je na místě subsidiárně použít § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

8. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyně zamítl s odůvodněním, že tato nebyla účastníkem předmětného řízení, neboť výčet účastníků řízení o zařazení úložného místa do příslušné kategorie je výčtem taxativním, nepřipouštějícím subsidiární aplikaci správního řádu v otázce účastenství.

III. Žaloba

9. Žalobkyně se předně vyjádřila k otázce své aktivní legitimace. Domnívá se, že napadeným rozhodnutím, resp. nepřipuštěním jejího účastenství v řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., bylo zasaženo do jejího práva vlastnického, jakož i do práva na příznivé životní prostředí a na podnikání.
10. Uvádí, že v důsledku přerazení odvalu Heřmanice z původní kategorie I. do aktuální kategorie II. se stávají podmínky provozování daného úložného místa méně přísnými, například co do systému řízení bezpečnosti provozu uloženého místa, zásad prevence závažných nehod při nakládání s těžebními odpady, vypracování havarijních plánů, poskytování informací krajskému úřadu ohledně opatření při závažných nehodách etc.
11. Stěžejní žalobní námitkou je polemika žalobkyně se závěrem žalovaného ohledně taxativního charakteru výčtu účastníků řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. Je přesvědčena, že citované zákonné ustanovení neobsahuje slova typu „jedině“, „pouze“, „výhradně“, což ji vede k závěru, že se nejedná o výčet taxativní, přičemž dovozuje, že neměla být vyloučena aplikace § 27 správního řádu obsahující obecnou definici účastníka správního řízení.
12. Dle žalobkyně nepostačuje k vyloučení obecné úpravy účastenství ani závěrečné ustanovení zvláštního právního předpisu, které výslovně určuje vztah zvláštního právního předpisu a správního řádu, přičemž zákon č. 157/2009 Sb. takové ustanovení ani neobsahuje.
13. Na podporu svých závěrů žalobkyně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), zejména ve věci se otázky účastenství dle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), platného a účinného do 31. 12. 2016 (dále pro zjednodušení jen „atomový zákon z roku 1997“). Žalobkyně polemizuje s judikaturou správních soudů citovanou v napadeném rozhodnutí žalovaným. Rozhodovací činnost NSS stran stanovení okruhu účastníků správních řízení považuje za rozpornou.
14. Závěrem udává, že nemá možnost hájit svá práva v jiných řízeních vedených dle zákona č. 157/2009 Sb., než je řízení o zařazení odvalu Heřmanice do kategorie dle § 4 odst. 1 daného zákona.
15. Navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Ve vyjádření ze dne 31. 3. 2021 žalovaný poukazuje na soudní rozhodnutí podporující jeho závěr o taxativním charakteru výčtu okruhu účastníků řízení v § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. vylučující subsidiární aplikaci § 27 správního řádu a vymezil se k judikatuře citované v žalobě.
17. Reaguje též na názor žalobkyně, že nemá možnost své zájmy hájit v jiných řízeních předpokládaných zákonem č. 157/2009 Sb., přičemž zdůrazňuje existenci řízení dle § 6 a § 8 citovaného zákona.
18. Navrhuje zamítnutí, resp. odmítnutí žaloby.

V. Replika žalobkyně

19. Ve vyjádření ze dne 28. 4. 2021 žalobkyně zdůrazňuje, že nelze aprobovat nezákonný postup žalovaného spočívající v opomenutí žalobkyně jako účastníka řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. úvahou o tom, že citovaný zákona předpokládá i jiná řízení, v nichž může dojít k vydání povolení směřujících k faktickému provozování odvalu Heřmanice, neboť tato řízení mají jiný předmět a účel.
20. Žalobkyně se dále vyjadřuje ke své aktivní legitimaci v probíhajícím soudním řízení, přičemž poukazuje na skutečnost, že již bylo porušeno její vlastnické právo, neboť došlo a dále dochází ke kontaminaci nemovitostí, jež má pronajaty, neboť podmínky provozu odvalu Heřmanice jsou aktuálně méně přísné, než pokud by daná lokalita byla nadále zařazena do dřívější kategorie I.

VI. Jednání soudu

21. Ve věci proběhlo dne 30. 11. 2022 ústní jednání před krajským soudem, při němž účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci. Osoba zúčastněná na řízení 1) vyjádřila souhlas s právními závěry žalovaného v napadeném rozhodnutí. Současně namítla nedostatek aktivní legitimace žalobkyně k podání žaloby, když se jí prvostupňové rozhodnutí věcně vůbec nedotýká. Osoba zúčastněná na řízení 2) označila žalobu za nedůvodnou a zdůraznila, že ochrana veřejných zájmů v oblasti životního prostředí spadá do výlučné kompetence specializovaných orgánů veřejné správy a nepatří soukromým subjektům. Dále přednesla podstatný obsah vyjádření Magistrátu města Ostravy, odboru životního prostředí ze dne 28. 12. 2021 obsahující analýzu ekologické zátěže předmětného úložného místa z pohledu jednotlivých složek životního prostředí. Žalobkyně navrhla provedení důkazu protokoly z místního šetření Obvodního báňského úřadu ze dne 13. 9. 2022 a ze dne 25. 10. 2022 osvědčující reálnou situaci na odvalu Heřmanice, jimiž chtěla prokázat protiprávní způsob nakládání provozovatele s úložným místem.

VII. Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i správní řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu

správního, v platném znění, dále jen „s. ř. s.“), a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

23. Krajský soud primárně posoudil námitku absence aktivní žalobní legitimace žalobkyně vznesenou osobou zúčastněnou na řízení 1), kterou neshledal důvodnou. Podstatou sporu a právní otázkou, jíž se má soud na základě podané žaloby zabývat, je nikoliv změna kategorizace úložného místa, která je předmětem prvostupňového rozhodnutí, ale otázka účastenství žalobkyně v tomto správním řízení, o níž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Podstata soudního přezkumu tak tkví v procesní rovině účastenství a nikoliv ve věcném posouzení změny kategorizace úložného místa.
24. V návaznosti na výše uvedené soud konstatuje, že vyjádření účastníků řízení u jednání před krajským soudem přesahující rámec dosavadní argumentace v jejich písemných podáních převažujícím způsobem směřovala právě k faktickému stavu úložného místa a nakládání s ním, tedy mimo rámec předmětu soudního přezkumu. Totéž lze uvést k obsahu vyjádření osob zúčastněných na řízení. Ze stejného důvodu soud nepřistoupil k provedení důkazů protokoly z místních šetření Obvodního báňského úřadu, neboť k otázce okruhu účastníků řízení podle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. nemají žádnou vypovídací hodnotu.
25. Stěžejní otázkou v souzené věci je vyhodnocení, zda řízení vedené dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. předpokládá uzavřený okruh účastníků, či zda je možno v tomto typu řízení okruh účastníků rozšířit, a aplikovat tak obecnou úpravu účastenství ve smyslu § 27 správního řádu.
26. Soud pro přehlednost nejprve shrnuje relevantní právní úpravu dopadající na souzenou věc.
27. Ustanovení § 4 zákona č. 157/2009 Sb. se věnuje rozdělení úložných míst a jejich zařazování do kategorií. Zařazení do jednotlivých kategorií se děje na základě posouzení stupně rizika, která úložná místa mohou představovat pro životní prostředí a lidské zdraví - závažnější objekty jsou pro účely tohoto zákona označena jako úložná místa kategorie I., pro úložná místa s nižším stupněm rizika pak zákon zřizuje kategorii II. O zařazení do kategorie rozhoduje obvodní báňský úřad.
28. Odstavec první citovaného ustanovení stanoví, že se „úložná místa z hlediska možných vlivů na životy, lidské zdraví a životní prostředí zařazují do kategorií I. nebo II. O zařazení úložného místa do kategorie a o změně kategorie rozhodne na základě žádosti provozovatele obvodní báňský úřad. Účastníky řízení o zařazení úložného místa do kategorie a změny zařazení do kategorie jsou žadatel a obec, v jejímž územním obvodu má být úložné místo zřízeno.“ (zvýrazněno soudem)
29. Správní řád ve svém § 27 obsahuje tzv. obecnou definici účastníků řízení. Dle odstavce 1 jsou účastníky řízení „a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního

orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“ Dle odstavce druhého jsou účastníky „též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Odstavec 3 pak stanoví, že účastníky jsou „rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

30. Z výše předestřené právní úpravy se podává, že generálně je okruh účastníků správního řízení vymezen v uvedeném § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. Zvláštní zákon pak může okruh účastníků správního řízení dále vymezit, a to dvojím způsobem.

31. První možností je, že zvláštní zákon, který je v postavení *lex specialis* ke správnímu řádu, stanoví okruh účastníků správního řízení komplexně a taxativně, tedy zcela nezávisle na odstavci 1 a 2 ustanovení § 27 správního řádu. V takovém případě platí vymezení okruhu účastníků správního řízení podle zvláštního zákona a vymezení účastníků správního řízení podle odstavce 1 a 2 správního řádu se nepoužije (srovnej blíže například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, publikovaný pod č. 2368/2011 Sb. NSS, podle něhož taxativní výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správního řádu).

32. Další možností je, že platí vymezení okruhu účastníků správního řízení podle § 27 správního řádu, avšak zvláštní zákon přiznává nad rámec správního řádu postavení účastníka správního řízení i dalším subjektům, které by jinak podle § 27 odstavce 1 a 2 účastníky správního řízení nebyly, což ovšem není souzený případ.

33. Dle komentáře ke správnímu řádu (srovnej Správní řád: komentář. Vedral, J., 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012) se o komplexní a taxativní vymezení účastníků správního řízení podle zvláštního zákona jedná například u:

- vymezení účastníků přestupkového řízení podle § 68 písm. a) až c) přestupkového zákona (tj. obviněný, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty);

- vymezení účastníků územního řízení podle § 85 stavebního zákona (tj. žadatel, obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, a ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, nebo osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno);

- vymezení účastníků stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona (tj. stavebník, vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být

jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno);

-vymezení účastníků o povolení zkušebního provozu stavby podle § 124 stavebního zákona (tj. stavebník a vlastník stavby).

34. K posledně jmenovanému okruhu účastníků se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 18. 4. 2014 č. j. 4 As 157/2013-33, v němž dal za pravdu komentářovému názoru a výčet účastníků řízení o povolení zkušebního provozu uvedený v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 považoval za taxativní a vylučující aplikaci obecné úpravy účastnictví v řízení dle § 27 správního řádu.
35. Krajský soud dále může odkázat například na usnesení NSS ze dne 2. 11. 2016 č. j. 6 Azs 186/2016 – 30, v němž kasační soud ve shodě se svou dosavadní judikaturou (rozsudek ze dne 26. 3. 2009 č. j. 5 As 24/2008 – 92), jednoznačně uvádí, že pokud je okruh účastníků předmětného řízení zcela jednoznačně a taxativně vymezen zvláštním ustanovením, vylučuje to aplikaci obecné úpravy ve správním řádu, a to jak jeho odstavce prvního tak i druhého. NSS poukázal na skutečnost, že podle § 20 zákona o azylu je účastníkem řízení a) žadatel o udělení mezinárodní ochrany, b) azylant, c) osoba požívající doplňkové ochrany, d) osoba, v jejímž případě se vede řízení o předání do příslušného státu, nebo e) cizinec, o kterém to stanoví tento zákon. Uvedený výčet účastníků řízení je taxativní, nelze jej tudíž žádným způsobem rozšiřovat. Neshledal tedy důvodnou námitku, že žalovaný měl do řízení přibrat jako vedlejšího účastníka přítelkyni stěžovatele, neboť s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* je nutno dát citované speciální úpravě přednost před obecnou úpravou obsaženou v § 27 správního řádu, a to nejen před prvním odstavcem tohoto ustanovení, ale i před odstavcem druhým, ve kterém jsou uvedeny další dotčené osoby. Druhý odstavec tohoto ustanovení totiž dle NSS není ničím jiným než definicí další skupiny účastníků řízení.
36. V obdobném duchu může krajský soud odkázat i na další judikaturu NSS v dotčené oblasti, kterou na rozdíl od žalobkyně považuje za ustálenou (například rozsudek ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 – 92, ve vztahu k řízení dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů).
37. Zbývá doplnit, že i Ústavní soud ze svým plenárním nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, shledal ústavním, pokud specifická definice okruhu účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle (tehdy platného a účinného) § 14 odst. 1 správního řádu. Dle ústavního soudu by „každý jiný výklad totiž některá správní řízení činil nepřehlednými a mnohdy i časově neohrazenými. Obecnou definici účastníka správního řízení podle správního řádu lze tedy aplikovat pouze v těch případech, kde to zvláštní úprava zcela nepochybně nevylučuje.“

38. Jazykový výklad v souzené věci aplikovaného ustanovení co do specifikace okruhu účastníků (účastníky řízení jsou „žadatel a obec“) je dle názoru krajského soudu jednoznačný a vede k závěru o taxativním výčtu účastníků, který tak má přednost před obecnou úpravou účastenství, a to jak před úpravou § 27 dost. 1 správního řádu, ale i úpravou § 27 odst. 2 téhož právního předpisu.
39. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit názor žalobkyně, že pro to, aby se jednalo o taxativní výčet, je nutno okruh účastníků ve speciálním právním předpise předznamenat či uvést slovy jako např. „pouze“, „jedině“, „výhradně“.
40. Zde krajský soud poukazuje na to, že žalobkyní zmiňovaná slovní uvození jsou přítomna v případech, kdy zákonodárce stanovuje speciální okruh účastníků toliko jedním subjektem. Díky připojení slova „pouze“, „výhradně“, „jedině“ k definovanému jedinému účastníkovi dochází k jakémusi zpřesnění či zdůraznění jeho jedinečnosti. Takového uvození však nebývá užito při stanovení okruhu účastníků výčtem. Zde legislativec používá metodu výčtu dle písmen (a), b), c) etc.), jak je tomu například u výše zmiňované definice dle § 68 přestupkového zákona či dle § 20 zákona o azylu, a to v případě většího počtu účastníků, nebo okruh speciálních účastníků řadí do souvislého textu, jako je tomu například v § 124 stavebního zákona, a to v případě dvou předpokládaných účastníků, což je i případ souzené věci. I tyto metody určení okruhu účastníků výčtem však byly judikaturou i doktrínou, jak je popsáno výše, shledány taxativními.
41. Pokud žalobkyně v žalobě dovozuje nutnost připojení slov „pouze“, „jedině“, „výhradně“ pro závěr o taxativnosti výčtu, činí tak na základě příkladů správních řízení, které předpokládají pouze jednoho „speciálního účastníka“ žalobce. Výslovně zmiňuje tyto právní úpravy účastenství:
- § 94 odst. 2 zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, podle něhož je účastníkem řízení dle § 27 téhož zákona *pouze* zaměstnavatel;
 - § 62 odst. 5 správního řádu, podle něhož je účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty *pouze* osoba, které má být pořádková pokuta uložena;
 - § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (účinného do 31. 12. 2020), podle něhož účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadů zahájeného oznámením je *pouze* oznamovatel;
 - § 14 odst. 1 atomového zákona z roku 1997, podle něhož *jediným* účastníkem řízení o povolení k jednotlivým činnostem dle daného zákona je žadatel.
42. Dle názoru krajského soudu tak absence uvození okruhu účastníků řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., slovy „pouze“, „jedině“, „výhradně“ neznačí, že se nejedná o taxativní výčet, neboť zákonodárce užívá metodu uvození slovy „pouze“, „jedině“ v případě, že zamýšlí, aby účastníkem daného řízení byl jen jeden jediný subjekt.
43. Žalobkyní citovanou judikaturu k výkladu účastenství dle § 14 odst. 1 atomového zákona z roku 1997 krajský soud neshledává přílehavou. V rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111, na něhož žalobkyně odkazuje, se Nejvyšší správní soud vyslovoval k otázce účastenství v případě, že přichází v úvahu aplikace vícero právních předpisů, které jsou všechny ve vztahu speciality k obecné úpravě účastenství dle správního řádu. Konstatoval,

že „úprava, podle níž je podle § 14 odst. 1 atomového zákona žadatel o povolení jediným účastníkem řízení o povolení a subjekty vymezené v § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, do tohoto řízení přístup nemají, je souladná s mezinárodněprávními závazky České republiky, jmenovitě s Aarhuskou úmluvou“. Spor byl veden o to, která z těchto dvou speciálních norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném. Nejvyšší správní soud usoudil, že žádná. Za speciální je totiž nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní.

44. V souzené věci ovšem není sporu o tom, že je řešen vztah mezi normou obecnou (správní řád) a normou speciální (zákon č. 157/2009 Sb.), který je jednoznačně řešitelný aplikací výše zmiňovaného pravidla *lex specialis derogat legi generali*.
45. Krajský soud nemůže dospět k závěru o „netaxativním charakteru“ okruhu účastníků dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. ani systematickým výkladem. V dotčeném zákoně lze vysledovat několik typů řízení vztahujících se k úložným místům, přičemž každé předpokládá rozdílný okruh účastníků daného řízení. Prvním je právě rozebírané řízení o zařazení do kategorie předpokládané v § 4 daného zákona.
46. Dalším řízením, které se k uloženému místu těžebního odpadu vztahuje, je řízení o zřízení úložného místa dle § 6 zákona č. 157/2009 Sb. Věcná příslušnost k umístění a povolení stavby závisí na umístění úložného místa – v dobývacím prostoru je povoluje obvodní báňský úřad, mimo dobývací prostor je místně příslušný stavební úřad. Jedná se o klasické správní řízení zahájené na žádost, jehož výsledkem je rozhodnutí, přičemž okruh účastníků je stanoven širěji a zohledňuje možnost „dotčení dalších osob umístěním, resp. povolením stavby“. Účastníky řízení jsou totiž provozovatel, obec, na jejímž území má být úložné místo zřízeno, a osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny.
47. V samostatném řízení dle § 8 zákona č. 157/2009 Sb., musí být povolen i samotný provoz úložného místa. Podle odstavce třetího tohoto ustanovení řízení o povolení provozu úložného místa nebo jeho změny je zahajováno na návrh provozovatele, přičemž účastníky řízení o povolení provozu úložného místa jsou provozovatel, obec, v jejímž územním obvodu má být úložné místo zřízeno, a osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny.
48. Krajský soud má za to, že jsou to právě daná řízení, jichž by žalobkyně mohla být účastna, v nichž by měla a mohla uplatňovat námitky vznášené žalobou stran dotčení její právní sféry napadeným rozhodnutím, resp. rozhodnutím správního orgánu prvního stupně.
49. Naopak zákonodárce cíleně vyloučil účast dotčených osob i v dalším řízení předpokládaném zákonem č. 157/2009, a to v řízení dle jeho § 5, které se týká schvalování plánu za účelem minimalizace vzniku těžebního odpadu, jeho zpracování, využití a odstraňování. Těmito to jsou, obdobně jako v řízení dle § 4 tohoto zákona, toliko provozovatel a obec, na jejímž území má být úložné místo zřízeno (srov. § 5 odst. 3 zákona č. 157/2009 Sb.). Obdobně dle § 10 odst. 3 citovaného zákona jsou účastníky

v řízení o ukončení provozu provozovatel a obec, v jejímž územním obvodu se úložné místo nachází.

50. Ve světle výše uvedeného tak krajský soud dospívá k závěru, že definice účastníků řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. je definicí taxativní a vylučuje aplikaci obecné definice účastníků dle § 27 odst. 1 i odst. 2 správního řádu. Žalovaný nepochybil, pokud účastenství žalobkyně v předmětném řízení nepřipustil.

VIII. Závěr a náhrada nákladů řízení

51. Krajský soud považuje vypořádání otázky tvrzeného účastenství žalobkyně v řízení dle § 4 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb. provedené žalovaným za přezkoumatelné a zákonné, přičemž žalobní námitky neshledal důvodnými, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., přičemž procesně úspěšnému žalovanému nebyla přiznána náhrada nákladů řízení proti žalobkyni, neboť jeho náklady nepřesáhly běžnou úřední činnost.
53. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s povinností, kterou jí uložil soud anebo na návrh z důvodů zvláštního zřetele hodných. Dle obsahu soudního spisu žádná taková situace v řízení nenastala.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 30. listopadu 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu