7 A 56/2002 – 54

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci **žalobce: Sdružení J. m.**, občanské sdružení, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, proti **žalovanému: Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem v Praze 1, Senovážné nám. 9, zastoupenému JUDr. Pavlem Blažkem, Ph.D., advokátem se sídlem v Brně, Poštovská 8d, za účasti: Č., a. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2002, č. j. 3800/3.1/2002 č. sp. 01/3.1/43,

t a k t o :

I. Žaloba **s e o d m í t á** .

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci se vrací částka 1000 Kč za zaplacený soudní poplatek, která **b u d e u h r a z e n a** z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Vrchnímu soudu v Praze dne 3. 5. 2002 se žalobce domáhá doručení a zrušení rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 4. 3. 2002, č. j. 3800/3.1/2002, č.sp. 01/3.1/43, tak jak umožňoval § 250b odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění účinném do 31. 12. 2002 (dále jen „o. s. ř.“). Napadeným rozhodnutím povolil žalovaný jako správní úřad příslušný podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně některých zákonů (dále jen „atomový zákon“) žadateli Č., a. s. J. e. T. etapu „aktivní vyzkoušení - fyzikální spouštění 2. bloku JE T.“, a to podle § 9 odst. 1 písm. c) atomového zákona.

Žalobce namítá, že mu bylo upřeno právo být účastníkem provedeného řízení, ač prokazatelně již v polovině 90. let splnil veškeré požadavky předepsané ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a měl tak být účastníkem i tohoto řízení, protože Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále jen "Úřad") řádně dopisem ze dne 23. 9. 1996 požádal o informování o zahajovaných řízeních; o zahájení předmětného řízení však Úřadem informován nebyl. O provedení správního řízení a vydání napadeného rozhodnutí se žalobce dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků. Žádostí ze dne

6. 3. 2002 požádal žalovaného o doručení napadeného rozhodnutí s poukazem na splnění podmínek § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný odpověděl, že v uvedeném správním řízení je podle § 14 odst. 1 atomového zákona jediným účastníkem žadatel a § 70 zákona o ochraně se tak nepoužije; proto není možné žalobce považovat za účastníka řízení a napadené rozhodnutí mu doručit. S tímto závěrem žalobce nesouhlasí a argumentuje tím, že je nesporné, že napadené rozhodnutí umožňuje využívat jadernou energii a realizovat činnost vedoucí k ozáření, jejichž důsledkem je existence rizika pro zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny a zájmy žalobce tak mohou být napadeným rozhodnutím dotčeny. Podle žalobce formulace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně určuje, že toto ustanovení je zvláštním ve vztahu k ustanovením určujícím okruh účastníků řízení v případech jednotlivých správních řízení, tedy i v řízení podle atomového zákona. Opačný výklad by podle žalobce byl v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Žalobce rovněž poukazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 3 A 4/98, kterým vrchní soud nepřímo judikoval přednost žalobcova výkladu, když obdobně odůvodněnou žalobu totožného žalobce přijal, meritorně jí projednal a vyhověl jí. V případě, že by soud nepřijal žalobcem navrhovanou argumentaci, žalobce navrhuje, aby soud řízení přerušil a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 14 odst. 1 atomového zákona pro jeho rozpor s ústavním pořádkem.

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním (dále jen „s. ř. s.“) z Vrchního soudu v Praze. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy jako soud prvního stupně. Podle § 130 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté o. s. ř. účinného přede dnem účinnosti tohoto zákona dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

K výzvě soudu žalobce doplnil žalobu v tom smyslu, že si je vědom, že za účinnosti s. ř. s. již není možné opírat jeho aktivní legitimaci k podání žaloby o ustanovení o právu opomenutého účastníka správního řízení, jak to umožňoval § 250b odst. 2 o. s. ř., neboť s. ř. s. neobsahuje obdobně konkretizované ustanovení zakládající žalobní legitimaci opomenutého účastníka. Podle žalobce však jeho legitimace vyplývá z § 65 odst. 2 s. ř. s., které stanoví, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pojem „účastník řízení před správním orgánem“ je třeba dle názoru žalobce vykládat *de iure*, tedy zda se daná osoba stala účastníkem řízení dle právních předpisů a nikoli *de facto*, tedy jestli s ní správní orgán jako s účastníkem jednal. V dané věci se žalobce stal účastníkem na základě § 70 odst. 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a na věc nemá vliv skutečnost, že s ním právní orgán jako s účastníkem nejednal. Na základě uvedeného je tak žalobce účastníkem řízení, který tvrdí, že faktickým postupem správního orgánu byl zkrácen na svém právu účastnit se řízení takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Dále žalobce obsáhle argumentuje obdobně jako v žalobě, tedy že na dané správní řízení, vedené podle atomového zákona je třeba aplikovat i § 70 odst. 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a to z důvodu, že z doslovného i teleologického výkladu zmíněného ustanovení vyplývá, že jde o ustanovení, které je zvláštní vůči všem jiným ustanovením určujícím okruh účastníků v jednotlivých správních řízeních, pokud při nich mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě nesouhlasí s žalobcovým výkladem účastenství v řízení podle atomového zákona a k věci uvádí, že podle § 47 odst. 1 atomového zákona se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud atomový zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 14 odst. 1 tohoto zákona však stanoví speciální úpravu ve vztahu k vymezení účastníků správního řízení. Pro určení okruhu účastníků je tedy vyloučeno použití správního řádu i jeho § 14 odst. 2, který odkazuje na zvláštní právní předpisy (mimo jiné i na zákon o ochraně přírody a krajiny, podle jehož § 70 by měl žalobce právo být účastníkem ve správním řízení). Dle názoru žalovaného je tedy účastenství žalobce v daném řízení vyloučeno. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 3 A 4/1998, na které žalobce poukazuje, neuznalo podle žalovaného ani nepřímo účastenství žalobce v řízení podle atomového zákona. V uvedené věci sice vrchní soud vyhověl žalobcovu návrhu a předmětné rozhodnutí zrušil, avšak pro procesní pochybení ve správním řízení; otázkou účastenství žalobce v řízení podle atomového zákona se soud v uvedeném rozhodnutí vůbec nezabýval. Z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobcův návrh zamítl v celém rozsahu a přiznal žalovanému náklady řízení.

Žalobce podal žalobu podle občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002, jehož § 250b odst. 2 legitimoval k podání žaloby toho, kdo tvrdil, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ač s ním jako s účastníkem řízení mělo být jednáno. Za účinnosti s. ř. s. již nelze žalobní legitimaci žalobce odvozovat z ustanovení o právu opomenutého účastníka řízení, jak správně uvádí žalobce, neboť s. ř. s. obdobné ustanovení neobsahuje. Žalobní legitimace je nyní upravena v § 65 s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Podmínkou žalobní legitimace podle odst. 1 je tedy mimo jiné skutečnost, že žalobce byl zkrácen na svých právech. Nepostačí tedy, tvrdí-li žalobce, že byl zkrácen na svých zájmech – musí jít o subjektivní oprávnění opírající se o právní předpis. Podle odst. 2 zmíněného ustanovení je k žalobě legitimován i ten účastník řízení před správním orgánem, který byl dotčen na svých právem chráněných zájmech. Skutečnost zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal. Podle tohoto odstavce je tedy oprávněn podat žalobu i ten s kým správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Z uvedeného je zřejmé, že žalobní legitimace žalobce může vyplývat z § 65 odst. 2 s. ř. s., pokud skutečně měl postavení účastníka řízení před správním orgánem.

Otázku, zda žalobce je v daném případě oprávněnou osobou k podání žaloby, posoudil soud takto:

Atomový zákon je zvláštním právním předpisem upravujícím mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření, výkon státní správy a dozoru na tomto úseku je svěřen Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost (§ 1, § 3 cit. zákona). Do působnosti tohoto Úřadu

patří mimo jiné vydávat povolení k výkonu taxativně uvedených činností v § 9 atomového zákona. Tímto a následujícími ustanoveními hlavy třetí atomového zákona jsou vymezeny činnosti, k nimž je třeba povolení a upraveny podmínky, při jejichž splnění bude povolení k určitému druhu činnosti žadateli vydáno, a jak je patrno, jde o podmínky vztahující se jak k žadateli samotnému (věk osob, bezúhonnost, odborná způsobilost, § 10, 11, 12) tak k určitému typu povolení o něž je žádáno (§ 13 odst. 4 až 7). Atomový zákon tak stanoví obecně obsah žádosti o povolení, konkrétně pak např. stanoví, že podmínkou vydání povolení podle § 9 odst. 1 písm. a) je hodnocení vlivů na životní prostředí podle zvláštního zákona (viz § 13 odst. 4). Podle navazujícího výslovného ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona postupuje Státní úřad pro jadernou bezpečnost ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu a žadatel je jediným účastníkem řízení. Povolení (§ 14 odst. 4) je zároveň souhlasem vyžadovaným podle zvláštního zákona. Z uvedených zákonných ustanovení hlavy třetí nadto plyne, že jde o řízení samostatné (nezávislé na řízení jiného správního úřadu) a vydané povolení je souhlasem, který je vyžadován podle zvláštního zákona, např. podle zákona č. 50/1976 Sb.(stavební řád). Svou povahou jde proto o rozhodnutí (§ 15), jímž se uděluje konkrétnímu subjektu oprávnění k výkonu určité, konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek na určitou dobu; bez tohoto oprávnění nejen že je zakázáno (a sankcionováno, § 41) takovou činnost vykonávat, ale absence takového povolení zároveň znamená, že takový neúspěšný žadatel nemá ani potřebný souhlas, a v případných navazujících zvláštními zákony předepsaných řízeních nemůže uspět (§ 126 odst. 3 stavebního zákona). Rozhodnutím je tak dotčen ve svých právech toliko žadatel.

Podle § 47 atomového zákona se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Znamená to, že při vydávání povolení postupuje Úřad podle správního řádu, nestanoví-li atomový zákon jinak. Správní řád je proto subsidiárním předpisem, a protože atomový zákon v citovaném § 14 odst. 1 výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele, je účastníkem jen tento žadatel. Výslovné ustanovení vylučuje jiný výklad okruhu účastníků řízení v řízení o vydání povolení podle § 9 atomového zákona. Žalobce proto nebyl a nemohl být účastníkem správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí.

Postavení atomového zákona vůči obecnému procesnímu předpisu (správnímu řádu) je shora jednoznačně vymezeno. Postavení atomového zákona vůči dalším zvláštním předpisům upravujícím další úseky státní správy (mimo jiné i vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny) je pak výslovně upraveno buď atomovým zákonem, popř. zvláštními zákony. Nelze nevidět, že mezi těmito zvláštními právními předpisy, upravujícími jednotlivé úseky výkonu státní správy, má atomový zákon určité výhradní postavení v tom, že výkon státní správy a dozor není decentralizován (či dokonce přenesen na orgány samosprávy), ale je svěřen jednomu odbornému ústřednímu orgánu. Výhradnímu postavení nasvědčuje i výslovná úprava např. § 126 odst. 3 stavebního zákona a § 14 odst. 4 atomového zákona, kdy Státní úřad pro jadernou bezpečnost není zahrnut mezi jiné orgány státní správy (tzv. dotčené orgány státní správy) chránící jiné zájmy upravené zvláštními předpisy (např. i zákonem o ochraně přírody a krajiny).

S ohledem na výslovnou úpravu účastníků řízení v § 14 odst. 1 atomového zákona a na předně uvedené výhradní postavení Úřadu, soud uzavírá, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, (zvláštní předpis jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků

zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší 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.

Z uvedeného je tak zřejmé, že žalobce nebyl a nemohl být účastníkem správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí. Omezil-li s. ř. s. žalobní legitimaci jen na toho, kdo byl účastníkem správního řízení, pak se tak stalo v ústavních mezích, neboť čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. V daném případě zákonodárce využil při tvorbě atomového zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. (do 31. 12. 2002 v důsledku § 250b odst. 2 o. s. ř.) prakticky zamezil možnost třetím osobám domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí; není zde proto důvod považovat takové zákonné ustanovení za neústavní. Soud tu musí přestat na tom, že taková výluka je ústavně možná, a nikdo jiný než žadatel k žalobě legitimován není. Ke shodnému závěru došel i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 7. 12. 2000, č.j. 6 A 90/2000-19 a rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002, č.j. 5 A 175/2000-24.

K tomu je třeba dodat, že právní mechanismy, jimiž se mohou občanská sdružení domáhat práva na příznivé životní prostředí, zakotveného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, jsou různých druhů a forem – mezi ně patří samozřejmě i nástroj procesní povahy, jakým je účastenství v některých druzích správních řízení v nichž se rozhoduje o povolení, či zavedení technologií, výrobků nebo staveb apod. Neznamená to však, že v těch případech, kdy zákon omezí účastenství v některých druzích správních řízení jen na žadatele (nebo jinak omezený okruh osob), dochází tím ke zkrácení třetích osob v jejich právu na příznivé životní prostředí. Toto právo trvá dál, tyto osoby v něm nejsou kráceny, je však třeba, aby se jej domáhaly jinými prostředky, právními i mimoprávními, které právní řád České republiky umožňuje či akceptuje.

Soud proto nesdílí názor, že by ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona, zkrátilo základní práva či svobody žalobce, a že by tak bylo v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení pro neústavnost.

Protože žalobce je osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby, a tuto výluku má Nejvyšší správní soud za ústavně konformní, odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c).

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Žalobce zaplatil soudní poplatek ve výši 1000 Kč. O jeho vrácení soud rozhodl analogicky podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů, když odmítnutí projednání věci v daném případě odpovídá zastavení řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. 12. 2003

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu