

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, občanské sdružení,** se sídlem Neznašov 122, Všemyslice, zastoupený Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost,** se sídlem Senovážné náměstí 1585/9, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 182/2008 – 96,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 9 Ca 182/2008 - 96, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 5. 3. 2008, č. j. SÚJB/PrO/5156/2008, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno usnesení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „Úřad“) ze dne 6. 12. 2007, č. j. 32699/2007, jímž bylo rozhodnuto o tom, že stěžovatel není účastníkem správního řízení ve věci povolení provozu 3. bloku Jaderné elektrárny Dukovany Dále jen „JE Dukovany“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že považuje stěžovatele za osobu, jíž svědčí procesní právo na spravedlivý proces v případě přezkumu napadeného správního rozhodnutí, neboť tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o jeho účasti ve správním řízení. Jinou otázkou je zákonnost

přezkoumávaného rozhodnutí a postavení stěžovatele ve vlastním správním řízení. Zde městský soud právo stěžovatele jako dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy (potažmo konkrétního účastníka podle norem vnitrostátního práva) nedovodil. Stěžovatel své právo jako dotčené veřejnosti neodvozuje od žádných základních hmotných práv a povinností, které by mu svědčily ve vztahu k předmětu řízení, neboť předmětem řízení nebyla žádná jeho ústavní práva a vliv stavby (provozu) na životní prostředí. Předmětem řízení bylo toliko časové prodloužení povolení části jaderného zařízení za podmínek, které se zcela jednoznačně a obsahově týkají povinností žadatele a provozovatele jaderné elektrárny v rámci evidence, vedení a zajištění dokumentace o bezpečnostním stavu a havarijní připravenosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že v případě, kdy je rozhodováno o prodloužení provozu jaderného zařízení a toto rozhodnutí má fatální důsledky pro život a zdraví obyvatel a také pro životní prostředí, je zapotřebí zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu a rozhodovat o uvedeném záměru především s ohledem na bezpečnost provozu jaderného zařízení. Stěžovatel se do řízení přihlásil právě z toho důvodu, aby v něm mohl uplatňovat své připomínky a námitky, týkající se bezpečnosti provozu jaderného zařízení, kterému byl prodloužen provoz. Stěžovateli však toto nebylo umožněno, neboť s ním nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení. S ohledem na to, že toto řízení podle zákona č. 18/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „atomový zákon“) je v dané věci jediným řízením, ve kterém je provoz jaderného zařízení povolován, mělo by být dovozeno účastenství stěžovatele a jeho námitky a připomínky k bezpečnosti provozu měly být věcně vypořádány. Stěžovatel také v průběhu řízení o prodloužení provozu 3. bloku JE Dukovany zdůrazňoval, že provoz JE Dukovany nebyl nikdy posouzen z hlediska dopadů na životní prostředí, neproběhla ani procedura podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. proces EIA. S ohledem na tuto skutečnost je stěžovatel toho názoru, že je nutné v předmětném řízení dovodit přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy, neboť se jedná o shodnou situaci, kterou Nejvyšší správní soud již projednával a dovodil přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy v případech, kdy je řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k uvedení jaderné elektrárny do provozu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 - 110). Úřad tak měl věcně přezkoumat námitky stěžovatele, jako řádného účastníka správního řízení, týkající se bezpečnosti provozu jaderného zařízení. Uvedený závěr stěžovatele je podpořen též povahou povolení k provozu jaderného zařízení. Platnost povolení je totiž časově omezena a je nutné opětovně požádat o nové povolení (prodloužení povolení). Z toho lze dovodit, že zákonodárce měl v úmyslu, aby byl další provoz jaderného zařízení po určité době opakovaně posouzen. Nelze tedy dovozovat, že jednou povolený provoz jaderného zařízení je povolením konečným a časově neomezeným. V souladu s výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu je legitimace stěžovatele v řízení podle atomového zákona dovozena výkladem národního práva, konkrétně ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) tak, aby byl zajištěn soulad vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky. Aarhuská úmluva, resp. Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA“) požadují, aby povolování jaderných zařízení podléhalo environmentálnímu posouzení za

podmínek tam stanovených (příloha č. I Aarhuské úmluvy i Směrnice EIA). Aarhuská úmluva i Směrnice EIA definují zvláštní subjekt (tzv. „veřejnost“, resp. „dotčenou veřejnost“), kterému přiznávají tam uvedená práva při environmentálním posuzování záměrů. Z definice čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA je zřejmé, že občanská sdružení jsou tzv. „dotčenou veřejností“. Stěžovatel je občanským sdružením podle zákona č. 83/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tedy je „dotčenou veřejností“ ve smyslu Aarhuské úmluvy a Směrnice EIA, a měl by tedy požívat práv vyplývajících z Aarhuské úmluvy a Směrnice EIA. Dotčené veřejnosti musí být zajištěna včasná a účinná možnost účastnit se rozhodovacích řízení při posuzování, zda povolit záměry uvedené v příloze č. I (mezi nimi jaderná zařízení), a musí mít za tímto účelem procesní právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, tedy ještě před učiněním rozhodnutí ve věci žádosti o povolení (čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 6 Směrnice EIA). V dané věci nelze odkazovat na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1791/07, neboť v uvedeném řízení se Ústavní soud zabýval otázkou přístupu občanského sdružení k soudní ochraně, tedy otázku odlišnou od předmětného řízení, když městský soud dovodil aktivní legitimaci stěžovatele k přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím byla porušena procesní i hmotná práva stěžovatele jako účastníka řízení, který hájí zájmy ochrany přírody a životního prostředí. V předmětném správním řízení bylo rozhodnuto o prodloužení provozu jaderného zařízení, které je zdrojem ionizujícího záření se všemi existujícími riziky. Nejvyšší správní soud by tedy v souladu se svou judikaturou měl námitky stěžovatele věcně přezkoumat, tak, aby mu byla zajištěna efektivní a účinná soudní ochrana. Dále se stěžovatel zabýval zbytkovou životností komponent povolované jaderné elektrárny, zejména radiačním zkřehnutím fosforu ve svárech tlakových nádob sovětské konstrukce, dalšími bezpečnostními nedostatky, jako je skrápění okolí elektrárny tritiovými vodami, neposouzením dopadů možné těžké havárie jaderného zařízení, například hrozbou pádu letounu do reaktorového sálu, a nárůstem výskytu nádorů v okolí jaderné elektrárny. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizoval s přímou aplikovatelností Aarhuské úmluvy ve smyslu čl. 10 Ústavy. Poukázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 1791/07, které potvrzuje názor, že Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná není. Poukázal také na rozsáhlou judikaturu Nejvyššího správního soudu, potvrzující, že v řízení podle § 14 odst. 1 atomového zákona je jediným účastníkem řízení žadatel o povolení, a další judikaturu potvrzující, že s. ř. s. omezuje žalobní legitimaci jen na toho, kdo byl účastníkem správního řízení. K účastenství stěžovatele podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedl, že při povolení prodloužení provozu jaderně energetického zařízení 3. bloku JE Dukovany nejde o první povolení provozu, ale jen o prodloužení vydaného povolení k provozu, neboť to se vydává vždy jen na omezenou dobu. Vzhledem k tomu, že v případě řízení o prodloužení provozu nejde o zamýšlený nebo připravovaný zásah do přírody a krajiny, nejde ani o správní řízení, v němž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Navíc se Úřad v tomto řízení zabývá kvalitativně jinými otázkami, zejména splněním technických podmínek, které provozovateli sám uložil. Dále Úřad oponoval stěžovatelovým věcným námitkám ohledně vhodnosti žíhání tlakových nádob, ohledně možnosti pádu havarijních a regulačních tyčí

do aktivní zóny reaktoru a sledování výskytu tritia. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se již v několika svých rozhodnutích zabýval otázkou, zda v řízení podle ust. § 9 atomového zákona je jediným účastníkem žadatel o vydání povolení, jak to vyplývá z § 14 odst. 1 věta druhá tohoto zákona, nebo zda naopak z jiných ustanovení tohoto zákona, z čl. 35 Listiny základních práv a svobod, z Aarhuské úmluvy či z práva Evropské unie vyplývá i občanským sdružením zabývajícím se ochranou přírody a krajiny právo být účastníky takového řízení.

Stěžovatel v dané věci odkazoval na rozsudek Nevyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 - 110, týkající se povolení provozu 2. bloku Jaderné elektrárny Temelín a v němž byla právně řešena otázka vztahu ust. § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vazbě na Aarhuskou úmluvu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že ust. § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona, které stanoví, že jediným účastníkem řízení o povolení k činnostem podle § 9 je žadatel, není prolomeno ani § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ani čl. 6 Aarhuské úmluvy, který není přímo vykonatelný, takže mu nelze přiznat přímou a přednostní aplikovatelnost ve smyslu čl. 10 Ústavy. Tento právní názor byl, ve vztahu ke stejně vyznívajícímu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006, akceptován Ústavním soudem v usnesení ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07.

Zásadní odlišnost mezi věcí vedenou pod sp. zn. 2 As 13/2006 (stejně jako věcí vedenou pod sp. zn. 2 As 12/2006, týkající se povolení provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín) a projednávanou věcí spočívá v tom, že v prvních dvou věcech se jednalo o uvedení do provozu nových bloků Jaderné elektrárny Temelín, tedy nového jaderného zařízení, zatímco v daném případě se jedná o prodloužení provozu Jaderné elektrárny Dukovany, povoleného před již 25 lety. Právě nově do provozu uváděná jaderná zařízení představují potenciálně ohrožení životního prostředí, tedy zájmů legitimně chráněných ekologickými občanskými sdruženími, mezi něž patří i stěžovatel, a proto tato občanská sdružení mají mít podle citovaných rozsudků právo zapojit se alespoň do jednoho správního řízení nezbytného k uvedení takových nových jaderných zařízení do provozu. Pokud by takovým jediným řízením bylo v případě uvádění nových jaderných zařízení potenciálně ohrožujících životní prostředí právě řízení podle atomového zákona, měla by občanská sdružení právo účasti právě v něm, jak bylo uvedeno v citovaných rozsudcích. Nyní posuzovaný případ se od nich však liší tím, že jde o řízení týkající se zařízení, které je již provozováno. Nejde tedy o nové zařízení, které by potenciálně mohlo zhoršit stav životního prostředí oproti nynější úrovni. Není zřejmé, jak může řízení o prodloužení existujícího stavu představovat zásah nebo být správním řízením, při němž „mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“ chráněné ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s Úřadem,

že zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být opravdu dotčeny pouze v případě nově uváděného jaderného zařízení do provozu, popřípadě kvalitativní změnou ve smyslu např. ust. § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V daném případě by takovou změnu představovalo třeba rozšíření či zvýšení kapacity jaderného zařízení. Obecně však zájmy ochrany přírody a krajiny nemohou být dotčeny pokračováním stávajícího stavu.

To ale jistě neznamená, že by řízení o povolení prodloužení provozu, nebylo zásadní a že by se nedotýkalo zájmů veřejnosti. Smyslem tohoto řízení je v podstatě nové komplexní posouzení bezpečnosti provozovaného zařízení. To je jistě otázka, která je důležitá i z hlediska veřejnosti. Zvláště v případě tak zásadního jaderného zařízení, jako je jeden z bloků jaderné elektrárny. Zájem veřejnosti však v tomto řízení spočívá pouze v tom, aby bylo ověřeno, zda je posuzované jaderné zařízení nadále bezpečné, nikoli zda jeho trvající existence zasáhne životní prostředí. Životní prostředí mohlo zasáhnout vybudování tohoto jaderného zařízení či jeho rozšíření nebo jiná zásadní změna, nikoli pokračování jeho provozu. Posouzení bezpečnosti tohoto provozu je pak otázkou čistě technickou a má charakter spíše revizní kontroly po určité době provozu. Pro takové posouzení je přitom způsobilý právě a jedině pouze Úřad, který podle ust. § 3 odst. 1 atomového zákona vykonává státní správu a dozor při využívání jaderné energie a ionizujícího záření a v oblasti radiační ochrany.

Provázanost řízení týkajících se uvádění a udržování provozu jaderných zařízení je nastavena racionálně a souladně jak s čl. 35 Listiny základních práv a svobod, tak se závazky České republiky obsaženými v Aarhuské úmluvě. Je-li do provozu uváděno nové jaderné zařízení, což může představovat zásah do životního prostředí, může se k tomu dotčená veřejnost vyjádřit v řízeních, v jejichž rámci může být tato otázka řešena, zejména v procesu EIA či v rámci stavebního řízení. Kromě toho probíhá i řízení podle atomového zákona, v němž zájmy životního prostředí nejsou samostatně dotčeny. Proto je v souladu s vnitrostátním i mezinárodním právem, že je v nich jediným účastníkem žadatel o povolení, jak je výslovně stanoveno v § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona. Je-li naopak zařízení již v provozu, pak je potřeba po stanovené době zkontrolovat, zda je stále bezpečné. Samotné pokračování jeho existence se však nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, který by odůvodňoval potřebu, aby veřejnost měla mít právo se do tohoto technického řízení přímo zapojit způsobem předpokládaným v ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. V žádném z těchto dvou případů tedy není potřeba, aby byl jednoznačný text ustanovení § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona prolomen a zástupcům veřejnosti přiznáno právo účasti.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud

žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a Úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. října 2011

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu