

ROZSUDEK

Nejvyššího správního soudu

ze dne 15. 10. 2015

Podmínky vydání povolení k umístění jaderného zařízení

sp. zn./č. j.:

10 As 59/2015-42

Související legislativa ČR:

§ 9 odst. 1 písm. a), § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb.

§ 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb.

§ 66 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb.

Právní věta:

Rozhodnutí v řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, bylo navazujícím rozhodnutím ve smyslu díkce § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 3. 2015.

Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobců: a) Calla-Sdružení pro záchranu prostředí, o. s., se sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, b) Jihočeské matky, o. s., se sídlem Kubatova 1240/6, České Budějovice, c) OIŽP-Občanská iniciativa pro ochranu životního prostředí, o. s., se sídlem Kubatova 1240/6, České Budějovice, všichni zast. Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: Státní úřad pro jadernou bezpečnost, se sídlem Senovážné náměstí 9, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2014, čj. SÚJB/OLNZ/22296/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2015, čj. 11 A 200/2014-55, takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2015, čj. 11 A 200/2014-55, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 22. 10. 2014 rozhodnutí, kterým podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen "atomový zákon"), povolil záměr společnosti ČEZ, a. s., umístit dvě jaderná zařízení-3. a 4. blok v lokalitě Temelín. Žalobci a), b) a c) se dle svého tvrzení v předchozích fázích správního řízení písemně vyjadřovali k dokumentaci a k posudku k uvedenému záměru, jejich vyjádření byla zahrnuta do stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení uvedeného záměru na životní prostředí ze dne 18. 1. 2013, čj. 2561/ENV/13 2562/NV/13, které bylo následně podkladem zmíněného rozhodnutí žalovaného.

[2] Žalobci s povolením záměru nesouhlasili a žalobou podanou s odkazem na § 66 odst. 4 s. ř. s. se domáhali zrušení uvedeného rozhodnutí žalovaného. Městský soud jejich žalobu odmítl usnesením dle § 68 p ísm. a) s . ř . s., tj. pro nepřipustnost z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.

II. Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[3] Proti usnesení městského soudu podali všichni žalobci (dále jen "stěžovatelé") včasnou kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky jejich aktivní žalobní legitimace městským soudem. Stěžovatelé zastávají názor, že výklad přípustnosti žaloby provedený městským soudem v napadeném usnesení je v rozporu se zákonem a právem EU. Tvrdí, že postupem městského soudu bylo nepřipustně zasaženo do jejich práva na přístup k soudu.

[4] Předně namítají, že podmínky § 68 písm. a) s. ř. s. je potřeba vnímat ve světle judikatury NSS, konkrétně rozsudku ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku musí být vyčerpány zásadně všechny prostředky k ochraně práv žalobce, avšak pouze takové, které má účastník řízení ve své procesní dispozici. Stěžovatelé nemohli být účastníky správního řízení o povolení záměru, proto nebyli povinni před podáním žaloby využít žádných opravných prostředků.

[5] Za mnohem zásadnější ovšem stěžovatelé považují tu skutečnost, že svou aktivní žalobní legitimaci opřeli, a to již v žalobě, o § 66 odst. 4 s. ř. s. Povinnost předchozího vyčerpání řádných opravných prostředků se dle doktríny vztahuje pouze na žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud § 66 odst. 4 s. ř. s. přiznává žalobní právo tomu, komu takové oprávnění výslovně svěruje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, je dle názoru stěžovatelů takovým zákonem též zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně § 23 odst. 10. Tento jejich názor taktéž potvrzuje doktrína, na kterou výslovně odkázali.

[6] Dle stěžovatelů dnes již rozhodně nelze ani argumentačně stavět na předchozí

judikatuře k této otázce, konkrétně na rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, který konstatoval, že žalobní legitimace (v té době upravená v § 66 odst. 3 s. ř. s.) ve spojení s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy dána není. Je tomu tak proto, že od 11. 12. 2009 nabyl účinnosti zmíněný § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který občanským sdružením (spolkům) za určitých podmínek výslovně přiznává právo domáhat se zrušení rozhodnutí navazujících na řízení EIA žalobou a který jsou soudy dle pokynu Soudního dvora EU povinny vykládat způsobem, jenž umožní v co největším rozsahu naplnění čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy; je-li možné vnitrostátní normy interpretovat vícero způsoby, má přednost ten, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU C-240/09, nález ÚS sp. zn. I. ÚS 59/14).

[7] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a další podání účastníků řízení

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 15. 4. 2015. Nejdříve zpochybnil, zda se v případě řízení dle atomového zákona jedná o tzv. řízení navazující ve smyslu § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vychází přitom ze znění § 13 a § 14 odst. 1 atomového zákona, která vylučují použití obecných ustanovení o účastenství dle správního řádu a stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel o povolení, což prý ostatně potvrdil i zdejší soud v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 12/2006 (týkající se prvního bloku elektrárny Temelín-pozn. NSS). Žalovaný tvrdí, že ne všechna řízení, která se týkají posuzovaného záměru, jsou navazujícími řízeními dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jsou jimi pouze taková řízení, která navazují na řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, svým předmětem se s ním kryjí a konečným rozhodnutím umožňují oznamovateli uskutečnit záměr. "Dílčí" charakter povolení (rozhodnutí) dle atomového zákona žalovaný dovozuje též ze znění § 14 odst. 4 cit. zákona, a dále svou argumentaci staví na srovnání konstrukce této otázky v právní úpravě Slovenské republiky.

[9] Pokud jde o námitky, že stěžovatelé podávají žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s., nikoliv dle § 65 s. ř. s., žalovaný tvrdí, že novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která zavedla § 23 odst. 10, sledovala zcela jiný účel vyjádřený v důvodové zprávě, z níž žalovaný cituje. Z ní vyplývá, že nevládní organizace a obce měly napříště získat možnost podávat žaloby dle § 65 s. ř. s., a to výhradně z důvodu porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nikoliv z důvodů jiných. Postup městského soudu proto žalovaný považuje za zcela v souladu s právním řádem ČR. Závěrem se žalovaný vyjádřil také k věcné argumentaci uvedené v žalobě.

[10] Žalovaný z těchto důvodů navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

[11] Stěžovatelé zaslali dne 6. 5. 2015 zdejšímu soudu obsáhlou repliku. V ní polemizují s

vyjádřením žalovaného. Žalovaný vůbec nerozlišuje mezi specialitou zákona a specialitou zákonného ustanovení. Zatímco § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje právo určitých občanských sdružení (spolků) být účastníkem správních řízení, pokud jde o zájmy chráněné tímto zákonem, § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se týká práva spolků, jakož ale i jiných subjektů (obcí) na soudní přezkum, nikoliv práva být účastníkem správního řízení. O specialitě ustanovení atomového zákona ve vztahu k § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by bylo možno uvažovat pouze tehdy, pokud by prvně uvedený zákon výslovně vylučoval aplikaci § 23 odst. 10, ten však nic takového nestanoví.

[12] Dále stěžovatelé nesouhlasí ani s názorem žalovaného, že jím předložený výklad aktivní legitimace je v souladu s Aarhuskou úmluvou a ustálenou judikaturou, neboť stěžovatelé mají dle žalovaného široké možnosti účastenství v rámci jiných navazujících řízení.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, jimiž se musí zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v dalším textu pracuje jen se zněním zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, účinným do 31. 3. 2015, tedy se zákonem ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Stěžovatelé napadli usnesení městského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, je však dán toliko důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy nemůže přezkoumat zákonnost či věcnou správnost rozhodnutí správního orgánu, nýbrž pouze zákonnost odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[17] Městský soud žalobu stěžovatelů odmítl proto, že nevyčerpali řádné opravné prostředky. Stěžovatelé tvrdí opak. Neměli totiž právo podat řádné opravné prostředky. Žalobu podali dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[18] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[19] Ve správním soudnictví se lze proti rozhodnutí správního orgánu primárně bránit dle § 65 s. ř. s. Vedle toho soudní řád správní obsahuje též zvláštní legitimaci k ochraně veřejného zájmu v § 66 s. ř. s. Podle § 66 odst. 4 s. ř. s. je žalobu oprávněn podat také

ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon.

[20] Stěžovatelé se po celou dobu řízení odvolávají na § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle něho občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, pokud podaly ve lhůtách stanovených zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního.

[21] Je nepochybné, že § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zakládá zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. (srov. takto třeba rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, obec Dobřejovice a další, bod 38, případně rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, čj. 1 As 7/2011-397, č. 2545/2012 Sb. NSS, VMO Brno; shodně právní doktrína, např. Potěšil, L. in: Potěšil, L.-Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 582, nebo Šuránek, P. in: Jemelka, L.-Podhrázký, M. - Vetešník, P.-Zavřelová, J.-Bohadlo, D.-Šuránek, P. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C.H.Beck 2013, s. 527).

[22] Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nicméně dle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná také tehdy, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon.

[23] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatelé měli před podáním žaloby nejdříve podat rozklad ve správním řízení podle správního řádu. Stěžovatelé naopak v první části svých námitek tvrdí, že tuto podmínku nebyli povinni splnit. Vůbec nebyli účastníky řízení podle atomového zákona, proto ani neměli žádné opravné prostředky k dispozici.

[24] Z předloženého správního spisu, stejně jako z atomového zákona, vyplývá, že stěžovatelé v rozhodné době nebyli účastníky řízení o povolení záměru. Atomový zákon totiž v § 14 odst. 1 druhé větě výslovně stanoví, že v povolovacím řízení dle § 9 odst. 1 písm. a) je žadatel jediným účastníkem řízení. Žadatelem o povolení byla v tomto případě společnost ČEZ. Nikdo jiný, tedy ani žádný ze stěžovatelů, řádný opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného nemohl podat.

[25] Na právě uvedený závěr nemá vliv ani § 47 odst. 1 atomového zákona, na který odkazuje městský soud v napadeném usnesení. Ten stanoví, že se v řízení podle atomového zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Tímto obecným právním předpisem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Právní úprava účastenství v atomovém zákoně byla ve vztahu k obecné úpravě účastenství ve správním řádu (§ 27) speciální, stejně jako byla speciální ve vztahu k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-110, obecně k otázce konkurence norem o účastenství

rozsudek ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Nic jiného v roce 2014 nestanovil ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

[26] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem stěžovatelů, že za daných okolností neměli žádný opravný prostředek, který by mohli účinně využít. Odmítnutí žaloby městským soudem podle § 68 písm. a) s. ř. s., tj. pro nepřipustnost z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, je nezákonné. Usnesení městského soudu bylo třeba z tohoto důvodu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V případě žaloby k ochraně veřejného zájmu se může stát, že žaloba bude podávána proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, vydanému v I. stupni (srov. v bodě [21] cit. věc obec Dobřejovice a další, body 27 a 30).

[27] Tato námitka je důvodná.

[28] Žalovaný se ve svém vyjádření bránil, že jeho rozhodnutí vydané podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona není navazujícím rozhodnutím ve smyslu § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz jeho znění cit. v bodě [20] shora).

[29] Nejvyšší správní soud k tomu zvažil následující. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí výslovně nedefinoval, co je nutno rozumět "navazujícím rozhodnutím vydaným v řízení podle zvláštních právních předpisů^{1a}", jehož zrušení se mohli stěžovatelé žalobou domáhat. Poznámka pod čarou č. 1a) podávala příklady takovýchto řízení, ve kterých se navazující rozhodnutí vydávala [zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon); zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon); zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách; zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví]. Z tohoto demonstrativního výčtu lze usuzovat na záměr zákonodárce, který evidentně vázal sporný pojem na správní řízení, jemuž předchází nebo jehož podmínkou je hodnocení vlivů na životní prostředí (obecně k interpretačnímu významu poznámek pod čarou srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, věc OSMPB, bod 15).

[30] Navazující rozhodnutí vydaná v řízení podle zvláštních předpisů "navazovala" na stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA). Podle § 10 odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo stanovisko EIA odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.

[31] Právě cit. § 10 odst. 3 a 4 je též relevantním vodítkem pro výklad navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů ve smyslu § 23 odst. 10. Jak již judikatura NSS uvedla, stanovisko EIA je podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Klíčové je, že půjde o rozhodnutí konečné "ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu" (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2012, čj. 1 As 47/2012-38, věc Děti země-Klub za udržitelnou dopravu, bod

32; v této kauze dospěl NSS k závěru, že řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být chápáno jako řízení navazující na proces EIA ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

[32] V nynější věci jde o řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona, tedy povolení žalovaného k umístění jaderného zařízení. Podle § 13 odst. 4 atomového zákona podmínkou vydání povolení podle § 9 odst. 1 písm. a) je hodnocení vlivu na životní prostředí. Povolení o umístění jaderného zařízení je, slovy rozsudku čj. 1 As 47/2012-38, "konečné ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu".

[33] Rozhodnutí v řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona je tedy navazujícím rozhodnutím ve smyslu dikce § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[34] Stěžovatelé dále tvrdí, že ve smyslu § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podali ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření. Pokud tomu tak skutečně bylo, stěžovatelé splnili i druhou podmínku pro podání žaloby podle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tuto skutečnost nicméně městský soud v dalším řízení musí ověřit.

V. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Pokud dospěje městský soud k závěru, že stěžovatelé podali žalobu včas a splnili všechny podmínky vyžadované § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (srov. např. bod [34] shora), přezkoumá v souladu s právě citovanými normami rozhodnutí žalovaného.

[36] V novém řízení městský soud současně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

Obsah:

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci
- II. Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti
- III. Vyjádření žalovaného a další podání účastníků řízení
- IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem
- V. Závěr a náklady řízení

Poučení: