



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu 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, zastoupen Mgr. Radkou Dohnalovou, advokátkou se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem Senovážné náměstí 9, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEZ, a. s.**, se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupena JUDr. Petrem Goláněm, advokátem se sídlem Karlovo nám. 16/22, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 9 Ca 99/2005 – 81,

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.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 9 Ca 99/2005 - 81, byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 26. 1. 2005, č. j. 2729/2.1/05, kterým byl pro nepřipustnost zamítnut rozklad žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „Úřad“) ze dne 11. 10. 2004, č. j. 19172/2004, kterým byl povolen provoz 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že se nejprve zabýval otázkou žalobní legitimace podle ust. § 65 s. ř. s. a dospěl k závěru, že ust. § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „atomový zákon“) nepřiznává stěžovateli právo být účastníkem řízení ve věci samé a že omezení okruhu účastníků není v rozporu s Ústavou České republiky, s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel tedy nebyl, a nemohl být, účastníkem správního řízení, a není tak legitimován k podání žaloby. K tomu soud

připomněl, že právní mechanismus, kterým se mohou občanská sdružení účastnit řízení, jež se dotýkají ochrany přírody a krajiny, a domáhat se práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny, je v případě umístění a povolování staveb s jaderným zařízením zajištěn příslušnými instituty podle zákona č. 244/1992 Sb. a dalšími (např. zákon č. 114/1992 Sb.).

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel podřadil své námitky zákonnému důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně namítal, že opíral požadavek své účasti v řízení nikoliv o § 70 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), ale o požadavky garancí spravedlivého procesu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1, 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny. K těmto se městský soud vyjádřil pouze odkazem na možnost zákonodárce upravit zákonem přístup k soudu jinak. Takové tvrzení je však zjevně nesprávné. Je sice pravdou, že zákon může „stanovit jinak“, pokud jde o právo osoby obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí, jímž byla zkrácena na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 1 věta první Listiny). Městský soud však opomíjí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 1 věta druhá Listiny). Pokud městský soud přiznává, že osoby typu stěžovatele mají právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, pak jde evidentně o jedno ze základních práv podle Listiny, jehož vyloučení z přezkumu je nepřijatelné. Pokud jde o argumentaci vůči čl. 6 odst. 1 Úmluvy, která byla pro podstatu žaloby stěžejní, tato se v napadeném usnesení prakticky nevyskytuje, a stěžovateli proto není zřejmé, jak se s ní městský soud vůbec vypořádal. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na to, že Úmluva neumožňuje modifikovat právo na spravedlivý proces a na přístup k soudu v mezích čl. 6 nijak, a to ani formou zákona. Jednalo-li se tedy v řízení o „záležitost žalobce“, jak ji má na mysli čl. 6 odst. 1 Úmluvy, pak mu musel být zajištěn přístup k soudu. Vnitrostátní ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona na tom nemohlo vůbec ničeho změnit. Stěžovatel dále poukázal na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), podle níž se práva na spravedlivý proces může dovolávat každý, kdo se domnívá, že došlo k nezákonnému zasahování do jeho občanských práv, a který si stěžuje, že neměl možnost a příležitost takový spor předložit soudu (viz např. rozsudek ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere* proti Belgii ze dne 23. 6. 1981, č. stížnosti 6878/75 a 7238/75). Čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy zakotvuje „právo na soud“ a „právo na spravedlivý proces“ (viz např. rozsudek ve věci *Golder* proti Spojenému království ze dne 21. 2. 1975, č. stížnosti 4451/70). To pro každého představuje garanci, že se proti zásahům do svých občanských práv a povinností může bránit před orgánem, který splňuje kritéria nezávislosti, a to především i nezávislosti na exekutivní státní moci, kterou v daném případě představuje Úřad jako ústřední orgán státní správy, který podléhá vládě České republiky ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb. V rozhodnutí o stížnosti č. 27644/95 p. A. Athanassoglou a dalších proti Švýcarsku ve věci prodloužení provozu jaderné elektrárny Beznau II v kantonu Aargau ve Švýcarsku ze dne 6. 4. 2000 (dále jen „Athanassoglou proti Švýcarsku“) ESLP konstatoval, že jedním z aspektů „práva na soud“ je právo na přístup k soudu, tj. právo obrátit se na nestranný a nezávislý orgán splňující kritéria čl. 6 odst. 1 Úmluvy v každém sporu týkajícím se „občanských práv a závazků“, o nichž lze přinejmenším hájitelným způsobem tvrdit, že jsou uznány vnitrostátním právem. Takovými právy uznanými všemi členskými státy Rady Evropy jsou podle ESLP např. právo na život, zdraví či na nerušený výkon práva vlastnického. ESLP v dané věci dále konstatoval, že stížnost je přípustná, pokud je její podstatou skutečný a závažný spor, který se může týkat jak samotné existence priznaných práv, tak jejich rozsahu a podmínek jejich výkonu. Předmět sporu musí mít úzký vztah k priznaným právům a výsledek sporu musí být přímo rozhodující pro příslušné vnitrostátní právo. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odmítnutím žaloby ze zákonem stanoveného důvodu nedošlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Výklad č. 6 odst. 1 Úmluvy demonstrováný stěžovatelem na věci Athanassoglou proti Švýcarsku je poněkud zavádějící, neboť nelze mít za to, že toto či jiné rozhodnutí ESLP dokládá porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces tím, že jeho žalobu městský soud odmítl. ESLP předpokládá, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy se může dovolávat každý, kdo se domnívá, že došlo k nezákonnému zasahování do jeho práv, a stěžuje si, že neměl příležitost takový spor předložit soudu. Uplatnění citovaného článku se tedy opírá o existenci práv přiznaných vnitrostátním právem a tvrzené porušení těchto práv, resp. spor ohledně těchto práv předložitelný soudu. V ustálené judikatuře ESLP však přistupuje k těmto definičním znakům požadavek, aby byl uvedený spor skutečný a závažný a výsledek sporu byl přímo rozhodující pro příslušné právo. Aplikovatelnost citovaného článku závisí podle ESLP na důkazu existence vážné, konkrétní a bezprostřední hrozby. V rozhodnutí ve věci Athanassoglou proti Švýcarsku ESLP neshledal existenci vážné, konkrétní a bezprostřední hrozby pro stěžovatele z provozu jaderné elektrárny a rozhodl, že nedošlo k porušení práva na spravedlivý proces přesto, že stěžovatelé nemohli podle švýcarského práva předložit svou věc vnitrostátnímu soudu. Vztah mezi rozhodnutím švýcarského správního orgánu o prodloužení provozu jaderné elektrárny Beznau II a právy stěžovatelů přiznanými vnitrostátním právním řádem byl příliš volný a vzdálený. Stejná situace je i v případě stěžovatele, který neprokázal vážnou, konkrétní a bezprostřední hrozbu plynoucí mu z provozu Jaderné elektrárny Temelín a vzájemná souvislost mezi právy zaručenými Listinou, na jejichž porušení způsobené odmítnutím účastenství ve správním řízení se stěžovatel v kasační stížnosti odvolává, a sporem o porušení těchto práv správním orgánem je velmi volná. Stěžovatel si dále protirečí, když odmítá argumentaci městského soudu o vztahu § 70 zákona o ochraně přírody a atomového zákona a opírá svou argumentaci výhradně o čl. 6 Úmluvy. Pouze ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody dává stěžovateli jako občanskému sdružení za určitých podmínek daných tímto zákonem aktivní legitimaci v řízeních, jimiž jsou dotčena subjektivní práva jejich členů (fyzických osob). Stěžovatel se však dovolává své účasti na řízení na základě požadavku garance spravedlivého procesu podle čl. 6 Úmluvy a argumentuje přímo existencí určitých lidských práv, které mají osobní charakter. Tato lidská práva však přináleží jen fyzickým osobám, nikoli sdružením, která zastupují zájmy svých členů, jak opakovaně judikoval Ústavní soud. Obdobně argumentoval ESLP ve věci stížnosti L. F. a dalších proti České republice na porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, kde předmětem řízení byla také otázka účasti stěžovatele v řízení týkajícím se uvedení do provozu Jaderné elektrárny Temelín podle atomového zákona. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ústavní práva na život a zdraví a zdravé životní prostředí, na která se stěžovatel odvolává, jsou práva fyzické osoby. Občanské sdružení jako právnická osoba se nemůže soudně ochrany takových práv domáhat. V této souvislosti odkázala na rozhodnutí ESLP z 10. 7. 2006 o stížnosti č. 19101/03, podané sdružením Jihočeské matky proti České republice. Stěžovatel se sice svým postupem snaží hájit jisté soukromé zájmy svých členů, tedy jejich právo na život, zdraví a na zdravé životní prostředí a na respektování jejich majetku, nicméně jde o práva jeho členů, nikoli o jeho vlastní práva a nemůže z nich dovozovat svou aktivní legitimaci ve správních řízeních. Jak vyplývá z citovaného rozhodnutí ESLP není čl. 6 odst. 1 Úmluvy na tento případ aplikovatelný, neboť souvislost mezi řízením o povolení k provozu energetického bloku a hmotnými právy, kterých se stěžovatel domáhá, je příliš vzdálená. Dále osoba zúčastněná na řízení odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2004, č. j. 7 A 141/2002 – 52, kde byl řešen vztah ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody. Napadené usnesení je proto věcně správné a v souladu s právním řádem a ústavním pořádkem České republiky. Z těchto důvodů navrhl, aby bylo jako věcně správné potvrzeno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadené usnesení 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

V dané věci podala osoba zúčastněná na řízení žádost o povolení k provozu jaderného zařízení podle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona pro 1. blok Jaderné elektrárny Temelín. Podle ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona postupuje Úřad ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu a žadatel je jediným účastníkem řízení. Povolení Úřadu je rozhodnutím (§ 15 citovaného zákona), jímž se uděluje konkrétnímu subjektu oprávnění k výkonu určité, konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek na určitou dobu. Toto rozhodnutí se tedy dotýká pouze práv žadatele o povolení, tj. osoby zúčastněné na řízení. Podle § 47 atomového zákona se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. To znamená, 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 ustanovení § 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. Stěžovatel proto nemohl být účastníkem správního řízení ve věci povolení k provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín.

Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (viz např. usnesení ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, publikováno pod č. 162/2004 Sb. NSS, usnesení ze dne 27. 8. 2004, č. j. 7 A 141/2002 – 52 a rozsudek ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 23/2004 – 89), 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 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. prakticky zamezil možnost třetím osobám domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí. Není proto důvod považovat toto zákonné ustanovení za neústavní. Taková výluka je ústavně možná, a proto nikdo jiný než žadatel není aktivně legitimován k podání žaloby. Ke shodnému závěru dospěl už i Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 7. 12. 2000, č. j. 6 A 90/2000 – 19, a usnesení ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 - 24. Otázkou účastenství subjektů ve správním řízení podle atomového zákona se zabýval opakovaně i Ústavní soud, např. v usnesení ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, v němž vyslovil závěr, že „odmítnutím správní žaloby stěžovatele (občanského sdružení Jihočeské matky – pozn. NSS) pro nedostatek jeho aktivní legitimace nedošlo k porušení jeho základního práva na spravedlivý proces dle článku 36 odst. 1 a 2 Listiny, resp. článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani práva na zákonného soudce dle článku 38 odst. 1 Listiny či práva na účinné prostředky nápravy dle článku 13 Úmluvy“ a dále že „za protiústavní nelze považovat ani návrhem s ústavní stížností spojeným napadenou právní úpravu účastenství ve správním řízení, jež je obsažena v ustanovení § 14 odst. 1 věta druhá atomového zákona.“

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.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu