

Ministerstvo životního prostředí

Odbor výkonu státní správy VII,
Mezírka 1, 602 00 Brno

k č. j. 514/560/17
14996/ENV/17

V Praze dne 15. 3. 2017
Č.j.: SURAO-2017-1095

Žadatel: **Česká republika – Správa úložišť radioaktivních odpadů**
se sídlem Dláždění 6, 110 00 Praha 1, PSČ 110 00
IČO: 660 00 769
zastoupen RNDr. Jiřím Slovákem, ředitelem

řízení o prodloužení doby platnosti rozhodnutí č.j. 2092/560/14; 73273/ENV/14 sp. Zn. GEO 4/2013 ze dne 20.10.2014 o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry Kraví hora

Rozklad žadatele proti usnesení Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 02. 2017 č. j. 514/560/17 14996/ENV/17 o zastavení správního řízení

I.
Napadené usnesení MŽP

Usnesením Ministerstva životního prostředí ze dne 28.02.2017 č. j. 514/560/17 14996/ENV/17 (dále jen „**Usnesení**“), rozhodlo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „**MŽP**“) tak, že správní řízení o prodloužení doby platnosti rozhodnutí č.j. 2092/560/14; 73273/ENV/14 ze dne 20.10.2014 o stanovení průzkumného území Kraví hora pro zvláštní zásahy do zemské kůry pro realizaci geologicko průzkumných prací s cílem zjištění vhodných geologických, strukturních, geomechanických a hydrogeologických podmínek pro možnost vybudování podzemního úložiště jaderného paliva a ostatních radioaktivních odpadů (etapa vyhledávací 2013-2016) se podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „**správní řád**“), zastavuje, neboť se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

Toto Usnesení bylo žadateli doručeno dne 28.02.2017.

Účastník řízení podává proti Usnesení následující

rozklad,

jímž napadá toto Usnesení v celém jeho rozsahu, neboť napadené Usnesení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zejména v rozporu s ustanovením § 4a odst. 7 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o geologických pracích**“), když zároveň bylo na danou věc nesprávně aplikováno ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, a proto považuje žadatel napadené Usnesení za nezákonné.

Právní a skutkové důvody svého rozkladu žadatel konkretizuje v bodě II tohoto rozkladu.

II. **Odůvodnění rozkladu**

1. **Výklad MŽP nebere v úvahu, že právní předpisy nestanoví lhůtu, v níž je třeba podat žádost o prodloužení platnosti rozhodnutí o PÚ ZZZK a žadatel nemůže objektivně předvídat délku správního řízení o prodloužení platnosti rozhodnutí o PÚ ZZZK. Výklad MŽP by vedl k absurdním následkům a žadatele by vystavoval nepřipustné právní nejistotě**

Ustanovení § 4a odst. 7 zákona o geologických pracích stanoví, že „**dobu platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území lze prodloužit, jestliže stanovená lhůta není dostatečná k ukončení činnosti, která je předmětem rozhodnutí, a činnost byla vykonávána v souladu s rozhodnutím.**“

Lze logicky dovodit, že nezbytnou podmínkou pro prodloužení platnosti rozhodnutí o PÚ ZZZK je podání žádosti o jeho prodloužení před zánikem jeho platnosti, nicméně zákon o geologických pracích již **nestanoví,**

v jaké lhůtě před skončením platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry (dále jen „PÚ ZZZK“) má žadatel povinnost podat žádost o jeho prodloužení. Žadateli je tedy zákonem o geologických pracích garantováno určité právo, aniž by zákon limitoval, v jaké lhůtě jej může žadatel uplatnit, resp. vykonat.

Je třeba přitom konstatovat, že **žadatel nemůže objektivně předvídat délku správního řízení vedeného o prodloužení platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK**. Vedení správního řízení je ovlivňováno zejména postupem správního orgánu a úkony dalších účastníků řízení a není v moci žadatele. Proto by výklad učiněný MŽP znamenal, že žadatel by byl při volbě vhodného okamžiku pro podání žádosti o prodloužení platnosti rozhodnutí vystaven nepřipustné právní nejistotě. Splnění podmínky, podle níž by měl správní orgán pravomocně rozhodnout o jeho žádosti v době platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK, by nebyl žadatel schopen objektivně naplnit, neboť by výlučně záviselo na průběhu zahájeného správního řízení, a tedy v převážné míře na efektivitě činnosti správního orgánu, jakož i dalších na něm nezávislých faktorech. **Délka správního řízení může být ovlivněna řadou faktorů, např. tím, zda některý z účastníků řízení využije práva na využití opravného prostředku, zdlouhavostí doručování, složitostí věci, nečinností správního orgánu atd.** Bylo by absurdní, aby úspěch žádosti o prodloužení platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK závisel na tom, zda byl správní orgán dostatečně aktivní nebo na tom, jak byli jiní účastníci řízení úspěšní ve svých procesních obstrukcích.

Nepředvídatelnost délky správního řízení a nemožnost spoléhat se na zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, jako jsou tyto lhůty upraveny ve správním řádu (lhůta pro vydání rozhodnutí 30 dnů od zahájení řízení s možností prodloužení lhůty o dalších 30 dnů – viz § 71 správního řádu) lze demonstrovat mj. na skutečnosti, že **např. správní řízení o stanovení PÚ ZZZK v různých lokalitách trvala od svého zahájení cca 18 – 24 měsíců od podání žádosti do nabytí právní moci rozhodnutí (žádosti s byly podány v roce 2013 s tím, že vydaná rozhodnutí nabyla právní moci až v průběhu roku 2015, původní navrhovaná délka platnosti rozhodnutí vycházela z předpokladu kratší délky správního řízení), tedy zákonné lhůty byly překročeny několikanásobně.**

Ad absurdum, žadatel by byl s ohledem na datum nabytí právní moci rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK (v průběhu roku 2015) a s ohledem na dosavadní zkušenosti s délkou správního řízení (až 24 měsíců) nucen podat žádost o prodloužení platnosti rozhodnutí již v okamžiku, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci, aby mohl předpokládat, že správní řízení o prodloužení platnosti rozhodnutí o PÚ ZZZK bude včas ukončeno (platnost rozhodnutí byla stanovena do 31. 12. 2016, doba platnosti rozhodnutí tedy byla kratší, než celková délka správního řízení). Nicméně, ani v takovém případě by neměl jistotu, že o prodloužení platnosti rozhodnutí skutečně bude pravomocně včas rozhodnuto. Takový postup by nicméně byl **v rozporu s účelem ustanovení § 4a odst. 7 zákona o geologických pracích**, když jeho smyslem nepochybně není to, aby žadatelé již v okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí obratem žádali o jeho prodloužení v situaci, kdy dosud neví, jak rychle budou průzkumné práce probíhat a zda skutečně bude nutné o prodloužení platnosti žádat. Zákon umožňuje prodloužit platnost rozhodnutí v případě, kdy *stanovená lhůta není dostatečná k ukončení*

činnosti, která je předmětem rozhodnutí. Je zjevné, že takové zjištění nemohl žadatel učinit na počátku stanovené doby platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK, ale až v závěru této doby.

Způsob interpretace zákona o geologických pracích, který předkládá MŽP, jde jak proti smyslu tohoto zákona, tak proti základní zásadě správního řízení, kterou je princip ochrany práv a oprávněných zájmů účastníka řízení (§ 2 odst. 3 s.ř.).

2. V případech, kdy má žadatel povinnost podat žádost o prodloužení platnosti správního rozhodnutí v určité lhůtě před zánikem jeho platnosti, je tato povinnost stanovena právními předpisy

Tato okolnost, tedy že žadatel o prodloužení platnosti určitého rozhodnutí (povolení, licence atd.) nemá možnost ovlivnit délku správního řízení a ani ji nemůže objektivně předvídat, je **reflektována v celé řadě právních předpisů, které žadatelům o prodloužení platnosti rozhodnutí ukládají, aby tuto žádost podali v určité lhůtě před jejím zánikem. Je to logické, neboť pouze tím je zajištěna ochrana žadatelů o prodloužení platnosti rozhodnutí před nejistotou vyplývající z nepředvídatelnosti délky správního řízení.**

Např. lze zmínit např. tato ustanovení právních předpisů, v nichž jsou upraveny lhůty pro podání žádosti o prodloužení platnosti rozhodnutí (byť se hovoří o autorizaci či licenci, jedná se vždy o správní rozhodnutí):

- § 9 odst. 6 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů:

*„Požádá-li držitel licence na obchod s elektřinou nebo plynem **nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dní před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena, o její prodloužení, Energetický regulační úřad rozhodne o prodloužení doby, na kterou byla licence udělena, nejvýše však o dobu stanovenou podle § 4 odst. 2. Licence na obchod s elektřinou nebo na obchod s plynem nezaniká do právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení.**“*

- § 17 odst. 7 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů:

*„Platnost rozhodnutí o autorizaci lze **prodloužit, pokud autorizovaná společnost o toto požádá alespoň 1 rok před uplynutím doby platnosti rozhodnutí o autorizaci. Pro řízení o prodloužení platnosti rozhodnutí o autorizaci platí obdobně odstavce 1 až 6. Jestliže autorizovaná společnost prokáže, že splňuje zákonem stanovené podmínky a řádně hospodaří, má na prodloužení platnosti rozhodnutí o autorizaci nárok.**“*

- § 12 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů:

„Provozovatel vysílání s licenci může písemně požádat Radu o prodloužení doby platnosti licence, na základě které vysílá. Tato žádost musí být Radě doručena

- a) u celoplošného rozhlasového vysílání v období **od počátku 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence,**
- b) u celoplošného televizního vysílání v období **od počátku 48. do konce 42. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence,**
- c) u místního rozhlasového nebo televizního vysílání v období **od počátku 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence.“**

Pokud zákonodárce považoval za nutné upravit v určitých případech lhůtu k podání žádosti o prodloužení platnosti určitého správního rozhodnutí, **a contrario lze dovodit, že v ostatních případech, kdy právní předpisy možnost prodloužení dávají, ale zároveň nestanoví lhůtu k podání žádosti o prodloužení, je možné tuto žádost podat kdykoliv před zánikem platnosti příslušného rozhodnutí. Opačný výklad by zakládal na straně žadatele nepřipustnou právní nejistotu.**

Dále je i z těchto předpisů zřejmé, že tyto zvláštní zákony sice stanoví určitou lhůtu pro podání žádosti o prodloužení příslušného povolení či oprávnění, **ani v těchto případech ale nespojují žádný negativní důsledek pro žadatele s tím, že řízení o prodloužení nebude pravomocně skončeno do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o prodloužení platnosti oprávnění či povolení.** Ani právní předpisy, které upravují proces prodloužení povolení či oprávnění podrobněji než zákon o geologických pracích, tedy nevyklučují, aby k prodloužení doby platnosti došlo až v okamžiku, kdy doba platnosti původního oprávnění či povolení uplynula.

3. Nejvyšší správní soud v analogickém případě chybějící výslovné právní úpravy účinků podání žádosti o prodloužení platnosti územního rozhodnutí učinil závěr, že podání žádosti má za následek stavění lhůty platnosti rozhodnutí

Analogickou situaci se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 As 80/2006 – 73, v němž posuzoval otázku **stavění lhůty při podání žádosti o prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 40 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., u něhož rovněž chyběla výslovná úprava účinků podané žádosti o prodloužení platnosti,** obdobně jako v případě ust. § 4a odst. 7 zákona o geologických pracích, viz znění § 40 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (zrušen ke dni 30. 6. 2006): „Dobu platnosti územního rozhodnutí může

stavební úřad prodloužit na žádost navrhovatele, pokud byla podána před uplynutím lhůty.“

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku učinil závěr o **stavění lhůty platnosti územního rozhodnutí v případě podání žádosti o prodloužení jeho platnosti**, který byl odůvodněn zejména tím, že účastník řízení nemůže předvídat délku správního řízení, když v opačném případě by byl účastník řízení vystaven značné nejistotě v právních vztazích – viz v tomto směru odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 As 80/2006 – 73:

„Nejvyšší správní soud se přiklonil k právnímu názoru krajského soudu, který k výkladu § 40 odst. 3 stavebního zákona přičinil významnou argumentaci, podle níž **účastník nemůže předvídat délku správního řízení**. Krajský soud, s odkazem k § 49 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2005, dovodil, že správní orgán může postupovat od bezodkladného rozhodnutí až po využití devadesátidenní lhůty pro rozhodnutí (podle složitosti věci), přičemž v případě odvolacího řízení může být časová prodleva ještě větší. **Právní názor, podle něhož musí být o žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí pravomocně rozhodnuto ještě před uplynutím této doby, tak vystavuje účastníka značné nejistotě v právních vztazích a nutí jej podat případnou žádost s nejméně několikaměsíčním předstihem před skončením doby platnosti územního rozhodnutí**. Nejvyšší správní soud považuje shodně s krajským soudem takový výklad za neudržitelný.

Jakkoliv to tedy zákonodárce v případě § 40 odst. 3 stavebního zákona **neučinil výslovně, je třeba podání žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí považovat za skutečnost, která staví běh lhůty platnosti tohoto rozhodnutí**. Ve světle této argumentace je zároveň zřejmé, že neobstojí názor stěžovatelky na zánik územního rozhodnutí, jehož platnost jako neexistujícího aktu již nemůže být prodloužována. Nejvyšší správní soud ostatně stěžovatelce přisvědčuje v tom, že, uplynula-li by marně doba platnosti rozhodnutí, aniž by došlo ke stavení běhu lhůty, správní orgán by již neměl podklad pro další rozhodování. Na rozdíl od stěžovatelky ovšem Nejvyšší správní soud, jak shora uvedeno, spojuje s podáním žádosti o prodloužení lhůty následky, které mají vliv na dobu platnosti územního rozhodnutí.“

Lze doplnit, že v ustanovení § 93 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“), se již výslovně hovoří o účincích podané žádosti o prodloužení platnosti územního rozhodnutí spočívajících ve stavení lhůty platnosti, **nicméně soudní judikatura (viz výše) i bez chybějící výslovné úpravy dospěla k závěru, že podaná žádost má za následek stavení příslušné lhůty**.

Podle názoru žadatele nelze ani v projednávané věci učinit jiný závěr než ten, že podání žádosti o prodloužení platnosti rozhodnutí o PÚ ZZZK má za následek **stavění lhůty jeho platnosti**, a proto nelze považovat žádost za zjevně bezpředmětnou, tudíž ani nejsou splněny podmínky pro zastavení správního řízení.

4. Procesní postup MŽP je nepředvídatelný.

Žadateli je známo, že MŽP ještě na sklonku roku 2016 rozesílalo ostatním účastníkům řízení (dotčeným obcím) sdělení, ve kterém jim oznamovalo podání žádosti o prodloužení doby platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK ze strany účastníka řízení a zároveň jim poskytovalo lhůtu k vyjádření k této žádosti, která měla uplynout až v lednu 2017 (např. ve věci PÚ ZZZK Horka se jednalo o sdělení MŽP ze dne 27. prosince 2016, č. j. 85057/ENV/16, 2810/560/16).

V tomto sdělení MŽP mj. výslovně uvedlo:

„MŽP po posouzení žádosti konstatuje, že rozhodnutím stanovená lhůta do 31.12.2016 nebyla dostatečná k ukončení činnosti, která je předmětem rozhodnutí a geologické práce, které tuto činnost představují, byly vykonávány v souladu s rozhodnutím.“

„MŽP hodlá prodloužit dobu platnosti rozhodnutí o stanovení průzkumného území HORKA dle § 4a odst. 7) geologického zákona.“

Samotné MŽP tedy dospělo k závěru, že podmínky pro prodloužení platnosti rozhodnutí o stanovení PÚ ZZZK jsou splněny (lhůta nebyla dostatečná, geologické práce byly vykonávány v souladu s rozhodnutím) a výslovně deklarovalo svůj záměr platnost rozhodnutí prodloužit. Navzdory tomu, v rozporu s principem předvídatelnosti správních rozhodnutí, následně rozhodlo o zastavení řízení.

Obdobné výzvy, kdy lhůty k vyjádření poskytnuté dotčeným obcím končily až v lednu 2017, učinilo MŽP i v dalších správních řízeních (například ve věci stanovení PÚ ZZZK Čihadlo se jedná o sdělení MŽP ze dne 28. prosince 2016, č. j. 90307/ENV/16, 1668/510/16). Kdyby MŽP mělo za to, že se dnem 1. ledna 2017 stane žádost o prodloužení platnosti zjevně bezpředmětnou, postrádal by tento postup v řízení jakýkoliv smysl.

Důkaz: sdělení MŽP ze dne 27. prosince 2016, č. j. 85057/ENV/16, 2810/560/16
sdělení MŽP ze dne 28. prosince 2016, č. j. 90307/ENV/16, 1668/510/16

III.

Návrh SÚRAO na rozhodnutí o rozkladu

SÚRAO s pohledem na shora uvedené považuje napadené Usnesení za nezákonné, neboť nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení a navrhuje, aby ministr životního prostředí napadené Usnesení na základě návrhu rozkladové komise v souladu s ust. § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu **změnil tak, že správní řízení se nezastavuje.**



SÚRAO

SPRÁVA ÚLOŽIŠŤ
RADIOAKTIVNÍCH
ODPADŮ

Dlážděná 6, 110 00 Praha 1, ČR
IČ: 66000769

(1)

RNDr. Jiří Slovák, ředitel

Česká republika – Správa úložišť radioaktivních odpadů

Ověřovací doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě

Ověřuji pod pořadovým číslem **94881941-199419-170315135942**, že tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické, skládající se z **7** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **bez zajišťovacího prvku**

Ověřující osoba: **Ivana Kédlová**

Vystavil: **Správa úložišť radioaktivních odpadů**
Pracoviště: **Správa úložišť radioaktivních odpadů**
Dlážděná 6, Praha 1 dne 15.03.2017



94881941-199419-170315135942