

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Nela Křupalová

**Účast veřejnosti v řízení podle
atomového zákona**

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Účast veřejnosti v řízení podle atomového zákona vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 3. 2017

Nela Křupalová

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a za cenné rady a připomínky, které mi v průběhu psaní poskytl.

A děkuji každému, kdo mě při psaní diplomové práce podporoval, pomáhal mi a poskytoval cenné podněty.

Obsah

1	Úvod	6
1.1	Vymezení cíle práce.....	8
2	Zakotvení práv veřejnosti	10
2.1	Aarhuská úmluva	10
2.1.1	Druhý pilíř Aarhuské úmluvy	12
2.1.2	Třetí pilíř Aarhuské úmluvy	13
2.2	Unijní úprava	14
3	Postavení veřejnosti v jiných řízeních	16
4	Územní plánování	17
4.1	Politika územního rozvoje.....	17
4.2	Zásady územního rozvoje.....	18
4.3	Územní plán	18
4.3.1	Rozdíl mezi připomínkami a námitkami.....	19
4.3.2	Možnosti obrany proti územnímu plánu	19
5	Posuzování vlivů na životní prostředí	22
5.1	Řízení o posuzování vlivů na životní prostředí	22
5.1.1	Závazné stanovisko	24
5.2	Navazující řízení na řízení o posuzování vlivů	25
5.2.1	Konzultativní účast veřejnosti	26
5.2.2	Plnohodnotná účast veřejnosti	26
5.2.3	Účast v řízeních o opravných prostředcích	28
6	Autorizační řízení	30
7	Územní řízení	31
7.1	Kdo může být účastníkem řízení?	32
7.2	Územní rozhodnutí	33
7.2.1	Možnosti obrany veřejnosti proti územnímu rozhodnutí	34
8	Stavební řízení	37
8.1	Účastenství spolků na řízení.....	38
8.1.1	Odlíšné pojetí účastenství v územním a stavebním řízení.....	39
8.2	Ukončení stavebního řízení.....	39
8.2.1	Opravné prostředky proti stavebnímu povolení.....	39
8.3	Změna stavby před jejím dokončením	40
8.4	Kolaudační souhlas.....	40

8.4.1	Forma kolaudačního souhlasu.....	41
9	Integrované povolení	43
10	Řízení podle atomového zákona.....	44
10.1	Mezinárodní úprava jaderné bezpečnosti.....	44
10.2	Licenční řízení.....	46
10.3	Úprava účastenství.....	47
10.3.1	Mohou se spolky účastnit licenčních řízení?	47
10.3.2	Je licenční řízení navazujícím řízením?.....	49
10.4	Co bude dál?	50
11	Licenční řízení ve vybraných zemích Evropy.....	52
11.1	Shrnutí.....	54
12	Závěr	56

1 Úvod

Jaderná energie tvoří významný podíl na našem životě. Můžeme se na to dívat z různých úhlů. Za prvé vše je kombinací hmoty a energie, přičemž energie se uvolňuje při slučování lehkých jader nebo při štěpení těch těžkých často ve formě ionizujícího záření. To v podstatě znamená, že radioaktivita je všudypřítomná, je normální součástí našeho života.¹ Za druhé jaderná energie vyrobená v jaderných elektrárnách představuje asi 13,5 % spotřeby elektrické energie na světě.² V ČR dokonce produkuje více než 30 % celkové produkce elektřiny za rok na našem území.³ Za třetí se můžeme setkat s jadernou energií i v oblastech jako jsou lékařské vyšetření (tomograf, radiofarmaka a radiační terapie pro onkologicky nemocné pacienty), restaurátorství, měření vlhkosti a složení hornin např. při výstavbě pozemních komunikací, měření vlhkosti v tabákovém průmyslu, desalinizace mořské vody apod.⁴ Přesto najdeme i negativa – jaderné zbrojení, havárie v jaderných zařízeních. Na druhou stranu díky tomu došlo k internacionalizaci jaderného práva, kdy mezinárodní společenství začalo přijímat úmluvy, které upravují jednotlivé aspekty využívání jaderné energie – bezpečný provoz jaderného zařízení, nakládání s radioaktivním odpadem, havarijní plánování atd.⁵ Musíme si uvědomit, že člověk nikdy nevymyslel nic, co by nemělo negativní dopad.

Řada nevládních organizací brojí proti jaderné energii, protože ji nepovažují za „zelenou“. Opírají se o některé mýty a polopravdy. Např. náklady na výstavbu jsou vysoké, hrozí jaderná válka, dochází k jaderným haváriím, jaderná elektrárna produkuje oxid uhličitý během celého svého cyklu (od těžby uranu až po výrobu samotné energie), brzy dojdou zásoby uranu.⁶ Co se týče nákladů na výstavbu – ano, náklady jsou vysoké. Např. podle médií stála výstavba Jaderné elektrárny Temelín (dále jen „ETE“) 250 miliard Kč, když si ale propočítáme cenu 1 kilowatthodiny, dostaneme se na 50 haléřů a po započtení nákladů na „dopravu“ se vyšplháme na necelé 2 Kč po dobu 30 let.⁷ Je pravda, že jaderná energie produkuje oxid uhličitý, ale v porovnání s jeho produkcí při spalování

¹ DRÁBOVÁ, Dana. *Potřebujeme jaderné technologie?* [online]. slideslive.com, 13. listopadu 2012 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://slideslive.com/38889609/potrebujeme-jaderne-technologie>>.

² HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo. Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, s. 22.

³ DRÁBOVÁ, Dana. PAČES, Václav a kol. *Perspektivy české energetiky. Současnost a budoucnost*. Praha: Novela bohemia, 2014, s. 100.

⁴ DRÁBOVÁ: *Potřebujeme jaderné technologie?* ...

⁵ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 22.

⁶ SEQUENS, Edvard. *Jaderná energetika: jen problémy a žádné řešení. Pravda o jaderné energetice* [online]. www.calla.cz, prosinec 2010 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://slideslive.com/38889609/potrebujeme-jaderne-technologie>>. Obdobně: SEDLÁK, Martin. SEQUENS, Edvard. *Atom není řešení: Jaderná energetika může zablokovat účinná řešení na ochranu klimatu* [online]. www.calla.cz, prosinec 2011 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://www.temelin.cz/images/PDF/infolist_atom_neni_reseni_www.pdf>.

⁷ DRÁBOVÁ, PAČES a kol: *Perspektivy české ...*, s. 218.

uhlí produkuje o několik miliard tun oxidu uhličitého méně.⁸ Ohledně jaderných havárií, únik radioaktivity nikdy nebyl velký. Navíc byly havárie způsobeny převážně lidským faktorem. Státy kladou důraz na jadernou bezpečnost, která je srovnatelná s leteckým provozem nebo kosmickým programem.⁹ Dále rizika vyplývající z provozu jaderných zařízení jsou 400krát nižší než rizika spojená s uhelnými elektrárnami.¹⁰ Kromě toho radioaktivitě jsme vystaveni denně, zejména z přírodních zdrojů (cca 80%), lékařských zdrojů (19%) a teprve ten zbytek pochází z jaderných elektráren (méně než 0,1%). V neposlední řadě, byla vyvinuta technologie, která umožňuje využít přes 99 % jaderného paliva a zanechává malé množství odpadu (který má kratší dobu rozpadu).¹¹ Dále byly vyvinuty tzv. reaktory IV. generace, jež využívají jako palivo thorium (jeho zásoby máme na několik milionů let) a produkují bezuhlíkovou energii.¹²

Protože **neexistuje žádný ideální zdroj energie** (nejméně finančně náročný, s nejmenším dopadem, s nulovými emisemi, neznečišťující, zcela bezpečný, plně dostupný pro všechny), byla vyvinuta metoda *multicriteria decision-making analysis* (MCDA), pomocí které můžeme porovnat jednotlivé zdroje energie. Na jejím základě „vyhrála“ jaderná energie.¹³ A tak řada vědců z celého světa (např. University of Cambridge, University of Canberra, University of Hong Kong) vyzvala ekology otevřeným dopisem, aby uznali jadernou energii jako ekologický zdroj a aby hodnotili objektivní důkazy a nespolehali se pouze na své subjektivní vnímání toho, co je ekologické.¹⁴

I přes tyto výzkumy jsou zakládány spolky, jejichž účelem (ať už přímým nebo nepřímým) je bránit výstavbě dalších jaderných bloků či vydání opakovaného povolení k provozu již stávajících jaderných bloků. V pozadí stojí právě obavy z provozu těchto zařízení, z jeho vlivu na životní prostředí a zdraví blízko žijících občanů. Místo jaderné energie pak často propagují energii z obnovitelných zdrojů, zejména sluneční, vodní či větrné elektrárny. A to přesto, že tyto elektrárny zabírají velké plochy zemědělské půdy, která by mohla být využita zcela jinak, nemohou vyrábět energii konstantně a často v ČR nemáme vhodné podmínky pro výstavbu těchto elektráren.

⁸ BROOK, BRADSHAW: A. Key role for nuclear energy ..., s. 708.

⁹ BURKET, Daneš. Jadernou energii potřebujeme. In LOUŽEK, Marek (ed). *Jaderná energie. Útlum nebo rozvoj? Sborník textů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2007, s. 18.

¹⁰ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 190.

¹¹ BROOK, BRADSHAW: A. Key role for nuclear energy ..., s. 708.

¹² HARGRAVES, Robert. *THORIUM: energy cheaper than coal*. Createspace Independent Publishing Platform, 2012, s. 161 a násl.

¹³ BROOK, Barry W. BRADSHAW, Corey J. A. Key role for nuclear energy in global biodiversity conservation. *Conservation Biology*, 2014, vol. 29, no. 3, s. 705.

¹⁴ BROOK, Barry W. BRADSHAW, Corey J. A. *An Open Letter to Environmentalists on Nuclear Energy* [online]. bravenewclimate.com, 15. prosince 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://bravenewclimate.com/2014/12/15/an-open-letter-to-environmentalists-on-nuclear-energy/>>.

1.1 Vymezení cíle práce

V posledních několika letech se mluví o potřebě výstavby dalších jaderných bloků na našem území. Pomalu se totiž blíží doba, kdy začnou být odstavovány staré bloky v Dukovanech a později i v Temelíně. Procesy směřující k výstavbě dalších dvou jaderných bloků v Temelíně už byly zahájeny. Dne 18. 1. 2013 bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA¹⁵ a 22. 10. 2014 Státní úřad pro jadernou bezpečnost vydal povolení k umístění jaderného zařízení.¹⁶ Před námi je tak několik let, kdy budou probíhat další povolovací řízení, která mají umožnit výstavbu jaderných bloků. Do některých z nich se může zapojovat i veřejnost, aby mohla účelně chránit své zájmy. Nemusí se jednat pouze o vlastníky dotčených nebo sousedních pozemků, mohou se také zapojit environmentální spolky s cílem ochránit životní prostředí před negativními vlivy provozu jaderné elektrárny.

Diplomová práce, jak vyplývá ze samotného názvu, se zaměřuje na problematiku účasti veřejnosti v řízeních podle atomového zákona. A to proto, že jak starý atomový zákon,¹⁷ tak již účinný nový atomový zákon (dále jen „AtZ“)¹⁸ připouští jako účastníka řízení pouze žadatele – tj. investor, tedy společnost ČEZ. Veřejnost se tak nemůže vyjádřit k otázkám nejen jaderné bezpečnosti, jež jsou projednávány právě v řízeních podle AtZ. I když existuje bohatá judikatura, která shledává, že je legitimní, aby veřejnost nebyla účastníkem těchto řízení, nemusí to nutně znamenat, že takovýto stav je v pořádku a v souladu s našimi mezinárodními závazky. Na toto téma sice byla napsána celá řada odborných článků, ty ale nepojímají problematiku tak široce a komplexně, jako je to vymezeno v této práci. Navíc jsem vycházela z aktuálního stavu právního řádu a z nejnovější judikatury.

Cílem této práce je odpovědět na následující výzkumné otázky.

- 1. Má mít veřejnost právo účastnit se řízení podle atomového zákona?**
- 2. Případně existují legitimní důvody proto, aby veřejnost nebyla vpuštěna do řízení podle atomového zákona?**
- 3. Pokud existují takové důvody, má veřejnost dostatečné možnosti a prostředky, jak se bránit v jiných řízeních než podle atomového zákona?**

¹⁵ *Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR*. [online]. www.mpo.cz, 30. listopadu 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54251/61936/640148/priloha001.pdf>>. S. 47.

¹⁶ *Povolení k umístění ETE 3,4 vydáno*. [online]. www.cez.cz, 22. října 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektriny/zvazovana-dostavba-elektrarny-temelin/aktuality/44.html>>.

¹⁷ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AtZ 1997“).

¹⁸ Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon (dále jen „AtZ“).

Jinými řízeními rozumím všechna ostatní řízení v řadě, které musí nutně proběhnout k tomu, aby investor mohl zrealizovat výstavbu jaderného zařízení. Tedy např. územní a stavební řízení, proces EIA.

4. S tím souvisí otázka, zda je do českého právního řádu řádně implementována tzv. Aarhuská úmluva?¹⁹

K nalezení odpovědi na ně se nejdříve v diplomové práci zaměřím na zakotvení práv účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a přístupu k soudní ochraně v českém právním řádu a na práva, která vyplývají občanům z mezinárodních závazků. Následně popíši jednotlivé fáze a povolovací řízení tak, jak jdou za sebou. A budu zkoumat, zda se veřejnost může zapojit do jednotlivých povolovacích řízení. Pokud ano, jakým způsobem se může do řízení zapojit. Zda a jakým způsobem se může bránit proti rozhodnutím vydaným v těchto řízeních. V neposlední řadě také provedu analýzu toho, jestli jsou tyto možnosti v souladu s Aarhuskou úmluvou. V poslední kapitole budu konfrontovat českou právní úpravu s úpravami zahraničními. Kdy za pomoci komparace budu hledat odpověď na otázku, jakou nejvhodnější formou by měla být upravena účast veřejnosti v řízení podle AtZ (pokud vůbec by upravena být měla).

¹⁹Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) (dále jen „Aarhuská úmluva“).

2 Zakotvení práv veřejnosti

Obecně slovo veřejnost zahrnuje každého, všechny osoby, občany. Ovšem v rámci ochrany životního prostředí a v rámci procesů, kterých se může účastnit veřejnost, ji chápeme jinak. Můžeme se na ni dívat z různých úhlů. Může jí být každý, nebo veřejností může být jen tzv. dotčená veřejnost. Nicméně abychom se mohli zabývat myšlenkou, jaký význam má účast veřejnosti v řízeních, musím se zmínit o zakotvení práv veřejnosti v rámci ochrany životního prostředí.

Základní zakotvení ochrany životního prostředí najdeme již v Preambuli Ústavy²⁰, kde se hovoří o odhodlání „společně strážít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.“²¹ Tato proklamace je dále rozvinuta v čl. 7 Ústavy, v němž je zakotvena povinnost státu chránit životní prostředí. Stát by měl za každých okolností dbát, aby životní prostředí bylo zachováno i pro další generace,²² jelikož životní prostředí je základní lidskou hodnotou a zároveň nutnou podmínkou k životu na této planetě. Čl. 7 Ústavy společně s čl. 35 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“) tak vytváří základní rámec pro tzv. ekologický stát.²³ V čl. 35 odst. 1 Listiny je zakotveno právo každého na příznivé životní prostředí. Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, slovo „každý“ musíme vykládat tak, že toto právo náleží pouze fyzickým osobám. Protože jen fyzické osoby jsou „biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí“.²⁴ Je také nutné připomenout, že práva na příznivé životní prostředí se můžeme domáhat v mezích prováděcích zákonů.²⁵ Další práva nám pak přiznává tzv. Aarhuská úmluva,²⁶ z které pro ČR plynou mezinárodní závazky.

2.1 Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva je pravděpodobně nejvýznamnější mezinárodní smlouvou v oblasti životního prostředí, která garantuje fyzickým i právnickým osobám procesní práva při ochraně životního prostředí. A tak svým obsahem doplňuje výše zmíněná základní práva plynoucí z LZPS.

²⁰ Zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).

²¹ Preambule Ústavy.

²² SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. / SUCHÁNEK, Radovan. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 92 (čl. 7 Ústavy).

²³ ZACHOVÁ, Markéta. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. *Právní rozhledy.* 1999, roč. 7, č. 2, s. 26.

²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

²⁵ Čl. 41 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“).

²⁶ Celým názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřená dne 25. června 1998 v Aarhusu (angl. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters).

K Aarhuské úmluvě ČR přistoupila už v roce 1998 a ratifikovala ji v roce 2004, v platnost vstoupila v říjnu 2004. V roce 2005 ji ratifikovala i Evropská unie, tzn., že Aarhuská úmluva je závazná i pro všechny členské státy EU (včetně ČR), které tak musely přizpůsobit svou vnitrostátní úpravu znění Aarhuské úmluvy. Ke konci roku 2016 měla Aarhuská úmluva 47 členů.²⁷ Na základě čl. 10 Ústavy se stala Aarhuská úmluva součástí českého právního řádu, z čehož vyplývá, že má aplikační přednost před zákonem a veškeré právní předpisy musí být v souladu s Úmluvou. Dále čl. 1 odst. 2 Ústavy stanoví, že „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“²⁸ Z toho Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) dovedl, že je **nutné vždy vykládat vnitrostátní právo ve světle Úmluvy**.²⁹ Otázkou zůstává, zda je Úmluva přímo použitelná.³⁰ NSS došel k závěru, že Úmluva **nepožívá přímého účinku**, protože je příliš obecná na to, aby se z ní daly vyvodit práva a povinnosti osob.³¹ To potvrdil i Ústavní soud.³² Ke stejnému závěru došel i Soudní dvůr Evropské unie³³ (dále jen „SDEU“), který se sice zabýval otázkou přímého účinku čl. 9 odst. 3 Úmluvy, nicméně z rozhodovací praxe SDEU vyplývá, že závěr o neexistenci přímého účinku se vztahuje k Úmluvě jako celku.

Pojem účast veřejnosti není v Úmluvě definován, nicméně v samotné preambuli Aarhuské úmluvy můžeme najít určité vyjádření hodnot, zásad a ideálů. A to konkrétně v sedmém odstavci a osmém odstavci. Aarhuská úmluva vychází z myšlenky, že „*každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost (...) chránit a zlepšovat životní prostředí (...)*“³⁴ Kromě toho účast veřejnosti zajišťuje větší transparentnost rozhodovacích procesů, přispívá k tomu, aby veřejnost mohla sdělit svůj názor a vůbec se zajímal o otázky životního prostředí.³⁵ Abychom mohli uplatnit právo účastnit se, musíme mít přístup k informacím o životním prostředí,³⁶ oprávnění podílet se na rozhodování týkající se životního prostředí a přístup k právní ochraně.³⁷ To jsou zároveň tři základní pilíře úmluvy důležité k dosažení zdravého životního prostředí. Ve své práci se zaměřím pouze na druhý a třetí pilíř Aarhuské úmluvy.

²⁷ *Aarhuská úmluva*. [online]. cs.wikipedia.org, 12. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <https://cs.wikipedia.org/wiki/Aarhus%C3%A1_%C3%BAmluva>.

²⁸ Čl. 1 odst. 2 Ústavy.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

³⁰ Viz. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In KOTÁSEK, Josef (ed). COFOLA 2011 Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity 29.4. - 1.5. 2011 v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 998 – 994.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2008, č. j. 9 Ao 1/2008.

³² Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

³³ Rozsudek ze dne 8. března 2011, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09.

³⁴ 7. odstavce preambule Aarhuské úmluvy.

³⁵ *Aarhuská úmluva: příručka k implementaci*. 2. vydání. Organizace spojených národů, 2013, s. 89.

³⁶ Jedná se o první pilíř. Viz. čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy

³⁷ Vyjádření třetího pilíře.

2.1.1 Druhý pilíř Aarhuské úmluvy

Není možné vykládat druhý pilíř izolovaně, bez ohledu na pilíř první a třetí. Logicky účast veřejnosti v sobě zahrnuje informovanost a možnost přístupu k právní ochraně. Stejně tak je veřejná správa provázaná s veřejností. Troufám si tvrdit, že je to vzájemně prospěšný vztah. Veřejnost může informovat veřejnou správu, a tak orgány veřejné správy mohou mít přesné informace a může se tak zabránit realizaci špatného projektu.³⁸ Nicméně aby tento vztah fungoval, musí být založen na vzájemné důvěře a veřejnost musí mít pocit, že její názor je „vyslyšen“ orgány veřejné správy.

Úmluva ve svém druhém pilíři stanoví přesné podmínky, které musí smluvní strany splnit, aby zajistily řádnou účast veřejnosti na rozhodování. Rozhodovacími procesy ve smyslu Úmluvy se rozumí povolování konkrétních záměrů (čl. 6 Úmluvy), tvorba plánů, programů a politik (čl. 7 Úmluvy) a příprava právních předpisů (čl. 8 Úmluvy). Nicméně oproti právu na informace, které má každý, v rámci rozhodovacích procesů má **tzv. plnohodnotné postavení** (viz. dále) pouze **dotčená veřejnost**, která je vymezena v čl. 2 odst. 5 Úmluvy. Dotčenou veřejností je veřejnost, která může být nebo je „*ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem.*“³⁹ Podle Úmluvy se nemusí jednat jen o dotčení na vlastnickém právu, ale i na právu na příznivé životní prostředí, na zdraví apod.⁴⁰ Navíc u nevládních organizací, které podporují ochranu životního prostředí, je výslovně presumován zájem na rozhodování o životním prostředí. A zároveň podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je tento zájem považován za dostatečný. Podle těchto ustanovení má tedy i právnická osoba právo na příznivé životní prostředí a mohou se tak tohoto práva dovolávat. To ostatně uznal i Ústavní soud ve svém nálezu.⁴¹ Stejně tak Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí uvedl, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, mohou být pokládány za dotčenou veřejnost, a to na základě aplikace Aarhuské úmluvy.⁴² To ale neznamená, že by „pouhá“ veřejnost neměla v rozhodovacích procesech místo. Naopak. Na základě čl. 6 Aarhuské úmluvy **může veřejnost podávat jakoukoliv připomínku** – tzn., nemusí se týkat jen životního prostředí.⁴³

V čl. 6 Aarhuské úmluvy je zakotvena účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, kdy seznam některých těchto specifických činností je uveden v příloze I Úmluvy. Podle této přílohy

³⁸ Aarhuská úmluva: příručka ..., s. 89

³⁹ Čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy

⁴⁰ MÜLLEROVÁ, Hana. HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 40.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2239/2007.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 88/2008-301.

⁴³ MÜLLEROVÁ, HUMLÍČKOVÁ: *Nové přístupy* ..., s. 36.

tam spadají i jaderné elektrárny.⁴⁴ Podle čl. 6 Aarhuská úmluva ukládá smluvním stranám, aby zejména zajistily účast veřejnosti na rozhodování s potencionálně významným dopadem na životní prostředí,⁴⁵ včas a přiměřeně informovaly veřejnost v rané fázi procesu,⁴⁶ zajistily účast veřejnosti v rané fázi⁴⁷ a také zajistily, že v rozhodnutí bude promítnuta účast veřejnosti.⁴⁸

Účast veřejnosti v rané fázi procesu

Ranou fází procesu se myslí jakési počáteční stadium celého projektu. Účast veřejnosti by měla být zajištěna v době, kdy existuje více alternativ, jak by nějaký projekt mohl vypadat, a tak by účast veřejnosti mohla být účinná.⁴⁹ Problém může nastat v případech složitého, víceúrovňového rozhodování. Při víceúrovňovém rozhodování nám pozdější rozhodnutí vychází z rozhodnutí předcházejícího. Pokud v předcházejícím řízení jsou vybrány z alternativ A, B, C a D pouze alternativy A až C, tak následující řízení musí vycházet pouze z alternativ A až C, nikoliv A až D. Podle Aarhuské úmluvy je tedy nutné, aby **účast veřejnosti byla zajištěna už v počátečním stadiu, kde se zvažují všechny alternativy** (v našem případě A až D). Pokud by v počáteční fázi veřejnost připuštěna nebyla a byla by připuštěna až ve fázi pozdější, nestačí to. Fakticky by došlo k tomu, že by se veřejnost nemohla vyjádřit, zda nějaké zařízení má vzniknout, a pouze by se mohla vyjadřovat ve smyslu, jak zmírnit dopady na životní prostředí.⁵⁰

2.1.2 Třetí pilíř Aarhuské úmluvy

Třetí pilíř je vymezen v čl. 9 Úmluvy, zaručuje veřejnosti přístup k soudní ochraně v případě porušení jí zaručených práv Aarhuskou úmluvou. Nicméně přezkum se týká pouze pasivního poskytování informací (čl. 4 Úmluvy) a povolování činností (čl. 6 Úmluvy). V dalším textu se budu zabývat jen soudní ochranou účasti veřejnosti na povolování činností.

Úmluva v čl. 9 odst. 2 přiznává dotčené veřejnosti **právo domáhat se soudního přezkumu po procesní i hmotné stránce nezákonných rozhodnutí a aktů nebo opomenutí** na základě čl. 6 Úmluvy. Čl. 9 odst. 2 Úmluvy připouští, že se může vztahovat i na další relevantní ustanovení, a

⁴⁴ Dále tam spadají i jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových elektráren a reaktorů, zařízení pro přepracování vyhořelého jaderného paliva a zařízení určená pro: výrobu nebo obohacování jaderného paliva, pro zpracování vyhořelého jaderného paliva nebo vysoce radioaktivních odpadů, pro konečné uložení vyhořelého jaderného paliva, výlučně pro konečné uložení radioaktivního odpadu, výlučně pro skladování (plánované na více než 10 let) vyhořelého radioaktivního paliva nebo radioaktivního odpadu na jiném místě, než byl vyprodukován. (Příloha I Aarhuské úmluvy.)

⁴⁵ Čl. 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

⁴⁶ Tamtéž, čl. 6 odst. 2.

⁴⁷ Tamtéž, čl. 6 odst. 4.

⁴⁸ Tamtéž, čl. 6 odst. 8.

⁴⁹ *Aarhuská úmluva: příručka ...*, s. 112.

⁵⁰ *Aarhuská úmluva: příručka ...*, s. 113.

tak bude záležet na smluvních stranách, zda právo na přezkum rozšíří, např. i na ustanovení týkající se účasti veřejnosti při projednávání plánů a politik (čl. 7 Úmluvy).⁵¹ Z řad dotčené veřejnosti má toto právo jen ten, kdo má dostatečný zájem a u něhož trvá porušení práva. Úmluva zakotvuje domněnku, že nestátní neziskové organizace dle čl. 2 odst. 5 Úmluvy mají dostatečný důvod a práva, která mohou být porušována.⁵² Přezkum může klidně vypadat tak, že je nejdříve umožněno veřejnosti podat odvolání a následně správní žalobu, přičemž se veřejnost může v obou dvou případech dovolávat čl. 9 Úmluvy. Stejně tak je v souladu s Úmluvou, když vnitrostátní právo stanoví jako podmínku vyčerpání všech řádných opravných prostředků.⁵³

Další forma přezkumu je zakotvena v čl. 9 odst. 3 Úmluvy, který dává právo veřejnosti odvolat se ke správním orgánům nebo soudům,⁵⁴ pokud dojde k porušení vnitrostátního práva životního prostředí.⁵⁵ Na základě tohoto článku se může na ochraně životního prostředí podílet každý, kdo splní podmínky vnitrostátního práva (jestli jsou dány). Typicky se bude jednat o kontrolní a sankční řízení.⁵⁶

Poslední odstavec hovoří o požadavcích na přezkum, který by měl zajišťovat „*přiměřenou a účinnou nápravu*“ a který má být čestný, spravedlivý, včasný, bez vyžadování vysokých nákladů.⁵⁷

2.2 Unijní úprava

Jelikož EU také přistoupila k Úmluvě, je Úmluva závazná pro všechny členské státy, ať samy jsou nebo nejsou smluvní stranou Úmluvy. Tzn., že závaznost pro ČR se projevuje ve dvou dimenzích – jednak závazky plynou rovnou z Aarhuské úmluvy, za druhé vyplývají z komunitárního práva. EU zapracovala závazky do směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí⁵⁸ a směrnice 2003/35/ES o účasti veřejnosti,⁵⁹ která změnila tzv. směrnici EIA⁶⁰ a směrnici IPPC⁶¹ tak, aby odpovídaly požadavkům Úmluvy. Směrnice o účasti veřejnosti v čl. 2

⁵¹ *Aarhuská úmluva: příručka ...*, s. 155.

⁵² Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

⁵³⁵³ Blíže viz. *Aarhuská úmluva: příručka ...*, s. 157.

⁵⁴ Tamtéž, s. 158.

⁵⁵ MOTZKE, Radek. PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. 15, č. 6, s. 35.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Blíže MOTZKE, PODSKALSKÁ: Aarhuská úmluva ..., s. 36 – 37.

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

⁶⁰ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁶¹ Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.

upravuje oblast účasti veřejnosti na plánech a programech. V čl. 3 je provedena změna směrnice EIA, jež upravuje proces posuzování vlivů na životní prostředí. V čl. 4 je měněna směrnice IPPC, jejímž předmětem je úprava procesu vydávání integrovaného povolení. V oblasti 3. pilíře (přístup veřejnosti k právní ochraně) byl sice v roce 2003 přijat návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti, ale dosud žádná směrnice přijata nebyla.⁶²

⁶² *Implementace Aarbuské úmluvy v Evropské unii.* [online]. www.ucastverejnosti.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>>.

3 Postavení veřejnosti v jiných řízeních

V současnosti je na našem území v provozu šest jaderných bloků – čtyři bloky v rámci Jaderné elektrárny Dukovany (dále jen „EDU“) s životností 30 let (v provozu od let 1985 až 1987) a dva bloky v rámci Jaderné elektrárny Temelín (dále jen „ETE“) se stejnou životností (v provozu od let 2000 až 2002).⁶³ Tak jako ve světě dochází k prodlužování životnosti jaderných bloků z 30 let na 50 až 60 let, také společnost ČEZ vynakládá veškeré úsilí proto, aby prodloužila životnost na 50 let.⁶⁴ Nicméně v roce 2035 budou muset být jaderné bloky v Dukovanech odstaveny a poté zlikvidovány.⁶⁵ Což znamená, že se nyní uvažuje o stavbě nových jaderných bloků.

Vláda v roce 2015 schválila svým usnesením Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice.⁶⁶ V tomto plánu se hovoří právě o nutnosti výstavby dalších jaderných bloků, jak v rámci ETE, kde již investor získal kladné stanovisko EIA,⁶⁷ tak v rámci EDU, kde byly v roce 2016 předány Ministerstvu životního prostředí (dále jen „MŽP“) veškeré podklady pro zahájení procesu EIA.⁶⁸ Navíc se objevují tendence urychlit povolovací procesy změnou současné právní úpravy tak, aby nedocházelo ke zvyšování nákladů na výstavbu.⁶⁹ Jak je vidět, stát má velký zájem zachovat na našem území výrobu jaderné energie. Na tomto praktickém příkladu si tak můžeme ukázat, v jakých fázích jednotlivých procesů, má veřejnost možnost se účastnit, jakým způsobem, a zda jsou tyto způsoby efektivní.

⁶³Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR. [online]. www.mpo.cz, 30. listopadu 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54251/61936/640148/priloha001.pdf>>, s. 44.

⁶⁴Tamtéž.

⁶⁵Tamtéž, s. 46.

⁶⁶Usnesení vlády České republiky ze dne 3. června 2015 č. 419 o Národním akčním plánu rozvoje jaderné energetiky v České republice.

⁶⁷Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR. [online]. www.mpo.cz, 30. listopadu 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54251/61936/640148/priloha001.pdf>>, s. 47.

⁶⁸ČEZ žádá MŽP o posouzení vlivů případné výstavby nových jaderných bloků v Dukovanech na životní prostředí. [online]. www.cez.cz, 20. července 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektriny/jaderna-energetika/jaderna-elektrarny-cez/edu/proces-eia-pro-prodlouzeni-provozu/aktuality/10.html>>.

⁶⁹Drábová: Skluz v dostavbě jádra může odstranit změna legislativy [online]. www.investicniweb.cz, 19. října 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.investicniweb.cz/news-2016-10-19-drabova-skluz-v-dostavbe-jadra-muze-odstranit-zmena-legislativy/>>.

4 Územní plánování

Jak bylo uvedeno výše, v ETE by se měly dostavovat další dva jaderné bloky. Nejdříve tedy musel investor zjistit, zda je jeho záměr v souladu s územně plánovací dokumentací. Konkrétně tedy, zda je záměr v souladu s politikou územního rozvoje ČR, zásadami územního rozvoje a jednotlivými územními plány dotčených obcí.

4.1 Politika územního rozvoje

Podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“ nebo „StZ“) **stanovuje** politika územního rozvoje (dále jen „PÚR“) **pro dané období konkrétní požadavky na rozvoj území v celostátním měřítku**.⁷⁰ Z povahy politiky územního rozvoje vyplývá, že veškeré nejdůležitější záměry a cíle musí být zaneseny právě do tohoto dokumentu. Navíc mezi jednotlivými nástroji územního plánování existuje hierarchický vztah – tzn., že ostatní nástroje musí být v souladu s vyššími nástroji. Tedy zásady územního rozvoje, které pořizuje kraj, musí být v souladu s PÚR a územní plán musí být v souladu se zásadami územního rozvoje.⁷¹ Politiku pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje ji vláda.⁷² Co se týče právní formy politiky územního rozvoje, zákon ji výslovně nestanoví. Touto otázkou se tak zabýval Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, kdy řešil, zda je PÚR opatřením obecné povahy (dále jen „OOP“).⁷³ NSS namítal, že PÚR neupravuje konkrétní území, protože se může týkat i záměrů nadstátního významu, a navíc vše vyjadřuje ve vysoké míře obecnosti. Z toho důvodu došel NSS k závěru, že PÚR nenaplňuje znaky opatření obecné povahy, a to jak z formálního, tak materiálního hlediska.⁷⁴ Toto rozhodnutí potvrdil i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010. To tedy znamená, že **proti PÚR nemáme možnost bránit se**. Nicméně se můžeme domáhat soudního přezkumu zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu, které mají podklad právě v Politice.⁷⁵

⁷⁰ § 31 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StZ“).

⁷¹ ROZTOČIL, Aleš. HRUŠOVÁ, Klára. LACHMANN, Martin. POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 134 – 135 (§ 31).

⁷² § 31 odst. 3 StZ.

⁷³ Definiční opatření obecné povahy můžeme nalézt v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), kde je uvedeno, že není ani rozhodnutím ani právním předpisem. Opatření obecné povahy je jakýmsi hybridem mezi abstraktními právními akty a individuálními právními akty. Dotýká se konkrétní věci, avšak vůči bližší neurčenému okruhu adresátů. (VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1329 (§ 171 SŘ).)

⁷⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009–59.

⁷⁵ Tamtéž.

4.2 Zásady územního rozvoje

Dále probíhá řízení o zásadách územního rozvoje, které se pořizují pro území celého kraje a jsou vydávány ve formě OOP.⁷⁶ K návrhu zásad může **každý** podat **připomínky**, a to za podmínek stanovených v § 37 odst. 3 StZ. Stejně tak může každý podat připomínky k návrhu zásad v rámci řízení o zásadách a za podmínek stanovených v § 39 odst. 2 StZ. Krajský úřad poté vyhodnotí projednání a navrhne vyhodnocení připomínek.⁷⁷ Musíme si ovšem uvědomit, že **o připomínkách se nerozhoduje, pouze se berou v úvahu**. Jelikož jsou Zásady vydávány ve formě opatření obecné povahy, je **možné podat návrh na zrušení OOP nebo jeho části** dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Za jakých podmínek může veřejnost podat návrh podle § 101a SŘS rozeberu dále.

4.3 Územní plán

Více se může veřejnost zapojit v rámci projednávání územního plánu. Pokud se vrátíme k našemu praktickému příkladu výstavby dalšího jaderného bloku, mohlo by dojít k projednávání územního plánu v případě, že dosavadní územní plán nepočítá s výstavbou, a tak stavba vyžaduje změnu územního plánu, nebo se právě projednává nový územní plán, který v sobě zahrnuje výstavbu nového bloku (z důvodu uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje).

Jak bylo uvedeno výše, územní plán se vztahuje na území dané obce a blíže specifikuje cíle a úkoly územního plánování tak jak jsou uvedeny v zásadách územního rozvoje kraje a v politice územního rozvoje pro Českou republiku. Z toho tedy vyplývá, že územní plán musí být v souladu s těmito dokumenty. O tom, zda bude nebo nebude pořízen územní plán, rozhoduje zastupitelstvo obce,⁷⁸ přičemž toto rozhodnutí je zcela ponecháno na úvaze zastupitelstva.⁷⁹ Poté je zpracováno tzv. zadání územního plánu za podmínek stanovených v § 47 StZ. Zadání se zasílá dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím, také se zveřejňuje návrh na úřední desce, takže je umožněno každému, aby uplatnil své připomínky a to do 15 dnů od doručení.⁸⁰ Opět zde ale platí, že o připomínkách se nerozhoduje, nicméně by se s nimi měl pořizovatel vypořádat. Jakmile je schváleno zadání, pořizuje se návrh územního plánu. Opět se návrh zveřejňuje na úřední desce a každý má možnost uplatnit své připomínky do 30 dnů od doručení.⁸¹ Na základě společného projednání návrhu územního plánu je návrh upraven a připraven k veřejnému projednání, kdy

⁷⁶ § 36 odst. 4 StZ.

⁷⁷ § 39 odst. 4 StZ.

⁷⁸ § 44 StZ.

⁷⁹ Samozřejmě obec musí zajistit, aby územní plán byl v souladu se zásadami a politikou a v souladu s rozhodnutím o změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách dle § 54 odst. 4 a 5 StZ.

⁸⁰ § 47 odst. 2 StZ.

⁸¹ § 50 odst. 3 StZ.

oznámení o konání veřejného projednání se doručuje veřejnou vyhláškou.⁸² Zde se situace mění, protože jednak může opět **každý** podat **připomínky**, ale za druhé **tzv. zástupce veřejnosti** může podat **námítky**. Jak připomínky, tak námítky se podávají do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání.⁸³

4.3.1 Rozdíl mezi připomínkami a námítkami

Jak je patrné z textu výše, připomínky může podat každý, zatímco námítky může podat pouze zástupce veřejnosti. Podané připomínky musí být vypořádány v odůvodnění územního plánu. Zatímco námítky můžeme chápat jako kvalifikované podání, o němž musí být rozhodnuto. Tedy tím hlavním rozdílem jsou jiné procesní důsledky, kdy námítky mají procesní důsledky daleko silnější.⁸⁴ Ještě bych dodala, že nezáleží na tom, jak je podání označené – jestli jako připomínky nebo námítky. Záleží pouze na tom, zda podání podala osoba, která spadá do okruhu dotčených osob.⁸⁵ Proti rozhodnutí o námítkách se nemůžeme odvolat,⁸⁶ na druhou stranu není vyloučeno využít mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky.

Kdo je zástupce veřejnosti? Odpověď najdeme v § 23 StZ. Zástupce veřejnosti je zmocněncem veřejnosti. Veřejnost tak může zefektivnit svá práva a místo toho, aby jednotliví občané podávali pouze připomínky, mohou podat námítky prostřednictvím zástupce veřejnosti, které mají daleko větší váhu. Obecně je zástupce veřejnosti „*zmocněncem skupiny osob, které mají zájem účastnit se postupů v územním plánování, ačkoli nejsou územním plánem přímo dotčeny.*“⁸⁷ Může jím být jak fyzická osoba, tak právnická, plně způsobilá k právním úkonům a musí ji zmocnit požadovaný počet osob (více v § 23 odst. 2 StZ). Zástupce veřejnosti má stejné postavení jako dotčené osoby, což vyplývá ze znění § 52 odst. 3 StZ.

4.3.2 Možnosti obrany proti územnímu plánu

Proces pořizování územního plánu dále pokračuje tak, že na základě veřejného projednání lze návrh upravit, a pokud tím dojde ke změně nepodstatné, lze dále pokračovat v procesu pořizování územního plánu. Pokud se návrh změní podstatně, musí znovu proběhnout veřejné projednání, na kterém může opět každý podávat připomínky, zástupce veřejnosti námítky.⁸⁸ Poslední fází procesu pořizování územního plánu je samotné vydání územního plánu, které je v působnosti zastupitelstva

⁸² § 52 odst. 1 StZ.

⁸³ § 52 odst. 3 StZ.

⁸⁴ ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 115 (§ 23).

⁸⁵ Tamtéž, s. 113 (§ 52).

⁸⁶ Viz. § 172 odst. 5 SR.

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 210 (§ 52).

obce.⁸⁹ Územní plán se vydává ve formě OOP.⁹⁰ Podle § 173 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) nelze proti OOP podat opravné prostředky. Lze však přezkoumat soulad územního plánu s právními předpisy v přezkumném řízení podle § 174 SŘ. Nicméně stavební zákon nás limituje v tom, že v rámci přezkumného řízení nelze územní plán změnit.⁹¹ Další nevýhodou přezkumného řízení je, že se zahajuje *ex officio*, nikoliv na návrh. Můžeme podat pouze **podnět k zahájení přezkumného řízení** a správní orgán si potom sám rozhodne, zda řízení zahájí nebo ne. Dále nám SŘS v § 101a dává možnost podat **návrh na zrušení OOP nebo jeho části**, podle něhož může návrh na zrušení OOP „*podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“⁹² Dlouhou dobu zástupci veřejnosti nebyla přiznána aktivní legitimace k podání tohoto návrhu. Byl pouze aktivně legitimován domáhat se zrušení rozhodnutí o námitkách.⁹³ Důležitým rozhodnutím pak bylo usnesení rozšířeného senátu NSS,⁹⁴ kterým přiznal aktivní legitimaci městské části Prahy k podání návrhu na zrušení OOP. V tomto případě městská část Prahy uváděla, že napadeným územním plánem by došlo ke zhoršení životního prostředí a zdraví občanů.⁹⁵ Zároveň rozšířený senát NSS také ve svém usnesení uvedl, že „*bylo by spíše pokrytectvím akceptovat účast všech vlastníků a vyloučit městskou část jako zástupce zájmů svých obyvatel.*“⁹⁶ Tím rozšířený senát NSS přiznal možnost, že by návrh na zrušení OOP mohl být chápán jako *actio popularis*. Zlom přišel v roce 2016, kdy rozšířený senát NSS ve svém usnesení⁹⁷ konstatoval, že **zástupce veřejnosti podle StZ je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP**. Rozšířený senát argumentoval tím, že zástupci veřejnosti StZ přiznává řadu oprávnění. Navíc disponuje větší legitimitou než spolek, protože je zmocněn přímo občany. Zároveň NSS poukázal na povinnost soudů vykládat právo v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, tedy tak, aby byla zajištěna veřejnosti dostatečná soudní ochrana.⁹⁸

Pojďme se podívat ještě na další možnost, jak může veřejnost napadnout opatření obecné povahy. Veřejnost se může sdružit ve spolku podporujícím ochranu životního prostředí a v takovém případě Ústavní soud připustil, že „*(P)ausální závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož spolky založené za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nejsou aktivně legitimovány podle § 101a odst. 1 soudního*

⁸⁹ § 54 StZ.

⁹⁰ § 43 odst. 4 StZ.

⁹¹ § 54 odst. 6 StZ.

⁹² § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010, č. j. 2 Ao 5/2010–24.

⁹⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, č. j. 3 Ao 9/2011–219.

⁹⁵ ZÁHUMENSKÁ, Vendula. HUMLÍČKOVÁ, Petra. Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. *Správní právo*, 2015, roč. 48, č. 1-2, s. 48.

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, sp. zn. 4 As 217/2015–182.

⁹⁸ Tamtéž.

řádu správního k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, je nepřijatelným odepřením přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů.⁹⁹ V tomto nálezu Ústavní soud vychází z požadavků Aarhuské úmluvy, k níž jsme přistoupili, kdy uvádí, že „(J)e-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.“¹⁰⁰ Stejně tak předchází nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 stanovil **podmínky, za kterých může být spolek aktivně legitimován**. Za prvé, spolek musí tvrdit, že byl dotčen na svých subjektivních právech, za druhé, musí mít místní vztah k lokalitě upravené opatřením obecné povahy,¹⁰¹ a za třetí, spolek se zabývá činností, která má lokální opodstatnění. Dle mého názoru se tak Ústavní soud vydal správným směrem, protože je nezbytné umožnit spolku podporujícímu ochranu životního prostředí, aby mohl realizovat činnost, ke které vznikl. „Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části.“¹⁰²

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ Ústavní soud uvádí jako příklad, že spolek má daném území sídlo, nebo členové spolku jsou vlastníky nemovitostí dotčených opatřením obecné povahy. (Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.)

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 30. května, sp. zn. I. ÚS 59/14.

5 Posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je klíčovým procesem, jehož výsledek slouží jako odborný podklad pro další řízení – územní a stavební řízení. Při tomto procesu se **posuzuje přímý i nepřímý vliv záměru jednak na životní prostředí samotné, ale také na veřejné zdraví**. Celý proces je časově náročný, jelikož se jedná o jednotlivé dílčí procesy, které na sebe navazují.¹⁰³

Posuzování vlivů na životní prostředí upravuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), směrnice EIA¹⁰⁴ a tzv. Espoo úmluva.¹⁰⁵ V příloze č. 1 zákona EIA najdeme seznam záměrů, které podléhají procesu EIA. V našem případě záměr výstavby nových jaderných bloků spadá do kategorie č. 1 bod 3.2. To znamená, že tento záměr vždy podléhá posouzení, které probíhá u MŽP.¹⁰⁶ Tento záměr je podle mého názoru záměrem, který jednoznačně přesahuje svým významem hranice ČR. Proto podléhá přeshraničnímu posuzování dle § 11 a násl. EIA, tzn., že potencionálně dotčené státy se mohou k záměru vyjádřit. Do těchto ustanovení se právě promítá Espoo úmluva, jenž má zabránit vážným negativním vlivům výstavby na území jiných států. Tak se mohou nejen státy, ale i zahraniční veřejnost a spolky zapojit do procesu EIA.¹⁰⁷ V rámci výstavby jaderných bloků ETE se zapojilo Slovensko, Polsko, Německo a Rakousko.¹⁰⁸

5.1 Řízení o posuzování vlivů na životní prostředí

Proces posuzování vlivů je zahájen zasláním oznámení záměru MŽP v podobě, jakou vyžaduje zákon EIA. Pokud jsou předložené dokumenty v pořádku, MŽP zveřejnění vždy minimálně textovou část oznámení záměru na internetových stránkách¹⁰⁹ a následně může **veřejnost a dotčená veřejnost** zaslat své **písemné vyjádření k tomuto oznámení** do 20 dnů od zveřejnění informací na internetových stránkách.¹¹⁰ Poté následuje tzv. zjišťovací řízení, jehož účelem je

¹⁰³ BAHÝŤOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 3 (§ 1).

¹⁰⁴ Blíže k průběhu procesu implementace směrnice do zákona EIA – *Mýty a fakta o problému zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v České republice* [online]. www.mzp.cz, 5. května 2016. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta>.

¹⁰⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., o Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva).

¹⁰⁶ § 21 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“).

¹⁰⁷ *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* [online]. www.mzp.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu>.

¹⁰⁸ Analýza slabých míst výstavby 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín. 2011, s. 2. Více o procesu EIA v rámci dostavby ETE – *Dopady na životní prostředí* [online]. www.cez.cz. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektriny/zvazovana-dostavba-elektrarny-temelin/dopady-na-zivotni-prostredi.html>>.

¹⁰⁹ § 6 odst. 6 zákona EIA.

¹¹⁰ § 6 odst. 7 zákona EIA.

v našem případě tzv. *scoping* – neboli předběžné stanovení, jaké informace, podklady, parametry apod. by měly být zahrnuty do EIA.¹¹¹ V rámci zjišťovacího řízení se také zkoumá, zda by mohl mít záměr významný vliv na životní prostředí, při tom MŽP bere v úvahu vyjádření veřejnosti a dotčené veřejnosti, které zaslala k danému oznámení. Jelikož výstavba jaderného bloku je záměrem, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, zjišťovací řízení skončí vydáním **tzv. odůvodněného závěru zjišťovacího řízení**.¹¹² Přičemž podle dikce zákona je zřejmé, že je kladen důraz na to, aby byl závěr přezkoumatelný.¹¹³ Podle komentářové literatury nemá závěr zjišťovacího řízení charakter správního rozhodnutí, jelikož za prvé proti němu nelze uplatnit mimořádné opravné prostředky a za druhé se jím nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti, či neurčuje, zda osoba práva nebo povinnosti má či nemá.¹¹⁴ Závěr zjišťovacího řízení má tak pouze procesní závaznost.

Dalším krokem je zpracování dokumentace dle § 8 zákona EIA. Nicméně zákon nestanoví lhůtu, v rámci které musí být dokumentace předložena.¹¹⁵ Může se tak stát, že oznamovatel předloží dokumentaci MŽP až se značným odstupem, např. 1 rok. V takovém případě by bylo jistě vhodné požadovat, aby došlo k přezkoumání, zda dokumentace v sobě zahrnuje aktuální informace. **Veřejnost a dotčená veřejnost se mohou opět vyjádřit k této dokumentaci** a to do 30 dnů od okamžiku, kdy byla zveřejněna informace o dokumentaci na internetu. Pokud by bylo podáno vyjádření opožděně, mohlo by být k němu přihlédnuto jen za podmínky, že dokumentaci vytyká závažné nedostatky.¹¹⁶ MŽP může na základě těchto vyjádření vrátit dokumentaci oznamovateli, aby ji doplnil nebo přepracoval, a zároveň, ačkoliv zákon v tomto směru mlčí, by mu mělo stanovit přiměřenou lhůtu.¹¹⁷ Následně MŽP zadá vypracování odborného podkladu pro konečné stanovisko EIA – posudku dle § 9 zákona EIA. Posudek má nestranně a nezávisle zjistit pravdivost uváděných informací a povahu vlivů na životní prostředí.¹¹⁸ Opět je zde zakotveno **právo veřejnosti a dotčené veřejnosti vyjádřit se k posudku** do 30 dnů od zveřejnění posudku, nejpozději se mohou vyjádřit v rámci veřejného projednání¹¹⁹ dokumentace a posudku.¹²⁰ Veřejné

¹¹¹ BAHÝŤOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 52 (§ 7).

¹¹² Pokud by ale v rámci zjišťovacího řízení vyšlo najevo, že záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí, bylo by vydáno správní rozhodnutí, které musí splňovat náležitosti vymezené v SR a proti kterému může dotčená veřejnost podat odvolání (§ 7 odst. 6 zákona EIA). Stejně tak může dotčená veřejnost podat žalobu proti rozhodnutí, kdy může napadat hmotnou nebo procesní stránku rozhodnutí za podmínek v § 7 odst. 9 zákona EIA. Což je zajisté velký krok směrem k lepší implementaci Aarhuské úmluvy.

¹¹³ § 7 odst. 5 zákona EIA.

¹¹⁴ BAHÝŤOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 58 (§ 7).

¹¹⁵ Tamtéž, s. 67 (§ 8).

¹¹⁶ Tamtéž.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 72 (§ 9).

¹¹⁹ Viz. § 17 zákona EIA.

¹²⁰ § 9 odst. 8 zákona EIA.

projednání se musí konat do 5 dnů poté, co uplynula lhůta pro vyjádření k posudku.¹²¹ Což znamená, že veřejnost má velice krátký čas připravit se na veřejné projednání. A ještě za podmínky, že se veřejnost ne vždy včas dozví o probíhajícím řízení EIA. Nicméně veřejné projednání se nemusí vůbec konat. MŽP by mohlo od něj upustit v případě, že by neobdrželo žádné nesouhlasné odůvodněné vyjádření k dokumentaci.¹²² Lze si tedy představit situaci, kdy všechny zákonem požadované informace byly řádně zveřejněny,¹²³ a MŽP neobdrželo žádné nesouhlasné odůvodněné vyjádření, načež se nekoná ani veřejné projednání. Tato situace by byla zcela v pořádku. Pokud by ale MŽP pochybilo ve zveřejňování informací tak, že by veřejnost či jiné dotčené subjekty nevěděly o probíhajícím procesu EIA, veřejné projednání by proběhnout muselo.¹²⁴ S tímto závěrem zcela souhlasím. Protože všem dotčeným subjektům a veřejnosti musí být dána možnost se vyjádřit. Jakmile by byla veřejnosti tato možnost odepřena, došlo by nepochybně k porušení práv, která jí plynou z Aarhuské úmluvy.

5.1.1 Závazné stanovisko

Po veřejném projednání práce zpracovatele posudku nekončí. Jeho další úlohou je vypořádání vyjádření k posudku a vyjádření z veřejného projednání a podle toho upraví návrh stanoviska. Jak návrh stanoviska, tak vypořádání vyjádření zašle MŽP.¹²⁵ Celý proces posuzování vlivů končí vydáním tzv. závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Novelou zákonem č. 39/2015 Sb. došlo ke změně právní povahy stanoviska – původně mělo stanovisko charakter jiného úkonu podle části čtvrté SŘ, kdy nebylo závazné, a tak nemuselo být toto stanovisko převzato do navazujícího správního rozhodnutí.¹²⁶ V současnosti má charakter závazného stanoviska dle § 145 SŘ, který stanoví, že „*není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*“ Z toho nám vyplývá několik závěrů. Za prvé, jedná se o tzv. **subsumovaný správní akt**, jehož obsah je závazným podkladem pro vydání rozhodnutí v dalším navazujícím řízení. Tzn., že správní orgán, který rozhoduje v navazujícím řízení, musí plně respektovat obsah závazného stanoviska. Nicméně už nezkontroluje, zda byly správně posouzeny vlivy záměru na životní prostředí. Za druhé, závazné stanovisko **nemůžeme samostatně přezkoumat**, protože závazné stanovisko není rozhodnutím. Můžeme ho přezkoumat až v rámci vydaného rozhodnutí v navazujícím řízení v rámci žaloby proti tomuto rozhodnutí, což nám umožňuje § 75 odst. 2 SŘS.¹²⁷ Za třetí, závazné stanovisko **může být**

¹²¹ § 17 odst. 2 zákona EIA.

¹²² § 9 odst. 9 zákona EIA.

¹²³ Vymezení požadovaných informací, které musí být zveřejněny, je uvedeno v § 16 zákona o EIA.

¹²⁴ BAHÝĚOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 76 (§ 9).

¹²⁵ § 9 odst. 10 zákona EIA.

¹²⁶ BAHÝĚOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 79 (§ 9a).

¹²⁷ Tamtéž.

změněno nebo zrušeno v přezkumném řízení,¹²⁸ nicméně k zahájení přezkumného řízení můžeme dát pouze podnět, protože se zahajuje jen ex offio.¹²⁹

Závazné stanovisko je obecně platné 5 let od jeho vydání. Nicméně investor může požádat o prodloužení platnosti o dalších 5 let, a to i opakovaně bez zákonného omezení. V takovém případě musí ale oznamovatel písemně prokázat, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru nebo podmínek v dotčeném území, že nebyly vyvinuty nové technologie, které kdyby byly aplikovány, došlo by ke zmenšení vlivů záměru na životní prostředí.¹³⁰ Poněkud nově také najdeme v § 9a odst. 4 zákona EIA tzv. institut *coherence stamp* (v překladu razítka totožnosti). V kostce se jedná o řízení, v němž se zjišťuje, zda záměr, který byl posuzován v rámci procesu EIA, odpovídá záměru, pro který bylo zahájeno navazující řízení. Tím má být zajištěno, aby v rámci navazujícího řízení byl skutečně projednáván záměr, pro nějž bylo vydáno závazné stanovisko. Samozřejmě v rámci tohoto řízení se netrvá na 100 % shodnosti záměrů.¹³¹

5.2 Navazující řízení na řízení o posuzování vlivů

Navazující řízení je definováno v § 3 písm. g) zákona EIA jako „*řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona.*“ Rozhodnutí vydané v navazujícím správním řízení, které by nebylo založeno na závazném stanovisku nebo by se mu vymykalo, by bylo nezákonné. V poznámce pod čarou u ustanovení výše je uveden demonstrativní výčet navazujících řízení. Obecně v praxi se bude jednat o taková řízení, která budou **založena na závazném stanovisku EIA**, ve kterých se bude **konečným způsobem rozhodovat o otázkách životního prostředí** a ve kterých se bude **rozhodovat o povolení k umístění nebo provedení záměru.**¹³² Navazujícím řízením tak bude zejména stavební a územní řízení podle stavebního zákona.

V rámci navazujícího řízení je upravena i účast veřejnosti. Nicméně musíme rozlišovat, zda se jedná o řízení o záměrech, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (zde se bude uplatňovat účast veřejnosti na základě zákona EIA), nebo zda se jedná o řízení ostatní (kde se veřejnost může účastnit na základě § 70 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). V § 9c zákona EIA najdeme úpravu účasti veřejnosti v navazujícím řízení, přičemž účastnit se procesu a přihlašovat se do procesu

¹²⁸ § 149 odst. 5 SŘ.

¹²⁹ Srov. § 94 odst. 1 SŘ.

¹³⁰ BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 84 – 85 (§ 9a).

¹³¹ Tamtéž.

¹³² BAHÝLOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 16 – 17 (§ 3).

v navazujícím řízení mohou i ti, kdo se neúčastnili procesu posuzování vlivů. Zákon rozlišuje tzv. konzultativní a plnohodnotnou účast veřejnosti.

5.2.1 Konzultativní účast veřejnosti

Konzultativní účast veřejnosti znamená, že **každý** (fyzická i právnická osoba), i když by nebyl dotčen záměrem, **může podávat připomínky** k záměru, **nestává se účastníkem navazujícího řízení**. I když by připomínku podala tzv. dotčená veřejnost, bude se stále jednat o připomínku a nikoli o námitku. Širší procesní práva může veřejnost získat až tehdy, když oznámí svou účast v řízení a stane se z ní účastník tohoto řízení.¹³³ Jak je obvyklé, správní orgán (který vydává navazující správní rozhodnutí) se musí s připomínkami vypořádat. V případě, že by měla veřejnost pocit, že se správní orgán nedostatečně vypořádal s připomínkami, může podat **podnět na zahájení přezkumného řízení**.¹³⁴ Musím zde upozornit na čl. 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy, který stanoví, že „(S)trany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“ Ve světle Úmluvy tak nebude jednoznačně stačit, aby se správní orgán vypořádal s připomínkami jednou větou, nebo velice stroze. Právě totiž možnost uplatnit své připomínky je projevem implementace Aarhuské úmluvy a tzv. směrnice EIA. Projevuje se zde základní princip Úmluvy, že má být zajištěna účast veřejnosti v rané fázi procesu, tedy v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené.

5.2.2 Plnohodnotná účast veřejnosti

Zatímco plnohodnotná účast veřejnosti spočívá na předpokladu, že tzv. privilegované subjekty oznámí svou účast¹³⁵ správnímu orgánu, který vede navazující řízení, a tím získají **postavení účastníka řízení**.¹³⁶ Nicméně pro navazující řízení platí zásada koncentrace ve vztahu ke vzneseným námitkám.¹³⁷ Privilegovanými subjekty jsou dotčená obec a dotčená veřejnost. Dotčenou veřejnost rozlišujeme za prvé na osoby, které mohou být navazujícím správním rozhodnutím dotčeny na svých právech a povinnostech, za druhé na zkráceně **ekologické neziskové organizace**.¹³⁸ Tato organizace musí splnit podmínky dle § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA – musí se jednat o právnickou osobu podle soukromého práva, jejím předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, výdělečná činnost může být jenom činností vedlejší, vznikla

¹³³ BAHÝEOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 101 (§ 9c).

¹³⁴ HUMLÍČKOVÁ, Petra. VOMÁČKA, Vojtěch. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 1, s. 20.

¹³⁵ Za podmínek vymezených v § 9c odst. 3 zákona EIA.

¹³⁶ Účastník má mimo jiné právo nahlížet do správního spisu, pořizovat si z něj kopie a výpisy a navrhopat důkazy. Viz § 36 odst. 1 a § 38 SŘ.

¹³⁷ Např. podle § 114 odst. StZ se nepřihlíží k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení.

¹³⁸ § 3 písm. i) zákona EIA.

minimálně před 3 lety nebo ji podporuje minimálně 200 osob svými podpisy.¹³⁹ Podle těchto podmínek se bude jednat o spolky, které se zajímají o ochranu životního prostředí. Navíc si zde připomeňme čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, podle kterého se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají zájem na rozhodování.

V souvislosti se zákonem nastavenými podmínkami pro možnost spolku účastnit se navazujícího řízení se můžeme zamyslet nad tím, zda jsou tyto podmínky v souladu s Aarhuskou úmluvou a směrnicí EIA. Za pozornost stojí zejména poslední dvě podmínky, které jsou stanoveny alternativně. Tzn., že buď spolek vykazuje alespoň tříletou činnost, nebo ho musí podporovat nejméně 200 osob. Nejsou tyto podmínky moc tvrdé? Hranici tříleté činnosti spolku rozhodně za tvrdou považuji. Myslím si, že by nižší časová hranice byla jistě vhodnější a umožnila by tak environmentálním spolkům skutečně vykonávat svou činnost, ke které byly založeny – ochranu životního prostředí. I když je zde uvedena ještě druhá alternativní podmínka, podle které postačí, aby byl spolek podporován 200 osobami svými podpisy, může se někdy stát, že spolek (ačkoliv má dobrý záměr) nenajde podporu u veřejnosti.

Co se týče podpory spolku alespoň 200 osobami, jsem na vážkách, zda je tato hranice opět vhodně zvolena. Protože podle Aarhuské úmluvy by stát měl zaručit, aby přístup k právní ochraně byl široký. V této souvislosti musím poukázat na rozsudek SDEU o předběžné otázce ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun. Jednalo se o případ, kdy Nejvyšší švédský soud položil SDEU předběžnou otázku, která se týkala sporu mezi spolkem a městem Stockholm. Spor se týkal toho, že spolek podal odvolání proti rozsudku, ale toto odvolání bylo prohlášeno za nepřipustné z důvodu, že spolek nesplnil jednu vnitrostátní zákonnou podmínku – neměl alespoň 2000 členů, a tedy nebyl oprávněn podat odvolání. Spolek se proti tomuto rozhodnutí dovolal. SDEU stanovil, že směrnice EIA umožňuje, aby vnitrostátní právo stanovilo podmínky, za kterých může environmentální spolek požádat o soudní přezkum. Přesto musí vnitrostátní úprava zajistit široký přístup k právní ochraně¹⁴⁰. *„Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní*

¹³⁹ Podpisy nemusí být úředně ověřené. Navíc správní orgán nemá pravomoc kontrolovat, zda jsou podpisy správné a pravdivé. Nicméně pokud by se správnímu orgánu zdála podpisová listina podezřelá, nabízí se zde možnost odmítnout podpisovou listinu v rámci zásady volného hodnocení důkazů. (HUMLÍČKOVÁ, VOMÁČKA, ZÁHUMENSKÁ: *Novela procesu EIA ...*, s. 20)

¹⁴⁰ STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí – Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun. *České právo životního prostředí*, 2010, roč. 10, č. 2, s. 109 – 110.

*přezkum činností, na něž se vztahuje.*¹⁴¹ Závěr SDEU tedy zněl, že směrnice EIA neumožňuje, aby opravný prostředek podal environmentální spolek, který má alespoň 2000 členů, neboť to odporuje cílům směrnice EIA. Kromě toho také SDEU odmítl argumentaci Švédska, které konstatovalo, že v současné době jsou ve Švédsku pouze dva spolky, které mají více než 2000 členů, a ostatní místní spolky, které tuto podmínku nespĺňují, se mohou obrátit na jeden z těchto dvou spolků. SDEU k tomu pouze dodal, že ty dva spolky nemusí mít stejný zájem jako ostatní menší spolky, navíc by docházelo k jakési filtraci přezkumů, což opět odporuje cílům směrnice EIA a závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy.¹⁴² Jak tedy můžeme zhodnotit podmínku podpory 200 osob ve světle rozhodnutí C-263/08? Rozhodně je zde stanovena nižší hranice podporujících osob než v případě Švédska. Navíc problémem ve Švédsku spočíval také v tom, že pouze dva spolky byly schopné naplnit zákonné podmínky. Neprováděla jsem žádný výzkum, kolik v ČR máme spolků, které by byly schopny splnit naše zákonné podmínky, rozhodně si ale dovolím tvrdit, že takových spolků budou více než desítky. Nicméně i přesto si nejsem jistá, jestli také nedochází k porušování cíle Aarhuské úmluvy a provádějící směrnice EIA.

Kromě samotného výše nastíněného problému, vidím problém i v samotné podpisové listině. Někteří nedoporučují uvádět znění jednotlivých připomínek na podpisové listiny. Protože pokud tam nebudou uvedeny, spolek není nijak limitován svými závazky vůči podporovatelům, navíc obsah připomínek se může také měnit.¹⁴³ Zde souhlasím pouze v jednom bodě – obsah nebo formulace připomínek se může změnit a za jisté by bylo pro spolek složité zajistit dalších 200 podpisů na novou podpisovou listinu. Nicméně co se týče závazků spolku vůči veřejnosti, tady souhlasit nemůžu. Podle mého názoru spolek jedná jménem veřejnosti a měl by dbát jejích zájmů. Pokud spolku někdo vyjádří podporu, spolek by se měl vždy cítit zavázán podporovatelům a vždy by se měl snažit dodržovat své závazky vůči nim.

5.2.3 Účast v řízeních o opravných prostředcích

Kromě účastenství v navazujícím řízení se může spolek stát účastníkem odvolacího řízení, v případě že podá **odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení**. Při tom nemusí být účastníkem řízení v prvním stupni,¹⁴⁴ ani není vyžadováno oznámení jeho účasti správnímu orgánu. Spolek ale musí počítat s tím, že se na něj bude hledět, jako kdyby byl účastníkem celého řízení už od počátku a měl tak možnost seznámit se s veškerými podklady.¹⁴⁵ Směrnice EIA

¹⁴¹ Rozsudek ze dne 15. října 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08.

¹⁴² Tamtéž.

¹⁴³ HUMLÍČKOVÁ, VOMÁČKA, ZÁHUMENSKÁ: *Novela procesu EIA ...*, s. 21.

¹⁴⁴ § 9c odst. 4 zákona EIA.

¹⁴⁵ HUMLÍČKOVÁ, VOMÁČKA, ZÁHUMENSKÁ: *Novela procesu EIA ...*, s. 22.

nestanoví žádné zvláštní podmínky pro oblast opravných prostředků, a proto platí, že členské státy si mohou samy upravit tyto procesní podmínky přezkumu.¹⁴⁶ Kromě podání odvolání může také spolek podat **žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení**.¹⁴⁷ Přípuštěním podání žaloby spolkem je proveden čl. 11 odst. 1 směrnice EIA. Nicméně oblast přístupu veřejnosti k soudní ochraně v oblasti ochrany životního prostředí ještě doposud nebyla harmonizována, a tak je ponecháno na členských státech, jak se vypořádají se závazky plynoucími z Aarhuské úmluvy (čl. 9 Úmluvy).¹⁴⁸ Spolek může žalobou napadat jak hmotnou, tak procesní stránku rozhodnutí. Nicméně podoba námitek je omezena jednak předmětem samotného řízení, za druhé předmětem činnosti spolku. Tzn., že ekologický spolek nemůže uvádět námitky týkající se takových věcí, které nejsou schopny se projevit ve sféře životního prostředí. A samozřejmě spolek před tím, než podá žalobu, musí vyčerpat všechny řádné opravné prostředky.¹⁴⁹

Sice zákon EIA stanoví, že podat odvolání a žalobu proti rozhodnutí je příslušný jen spolek, ostatní subjekty jsou přesto také aktivně legitimovány k podání žaloby proti rozhodnutí, a to na základě titulu svého účastenství v navazujícím řízení, nebo žalobu může podat osoba, která naplní podmínky aktivní legitimace podle § 65 a násl. SŘS.¹⁵⁰

¹⁴⁶ BAHÝTOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 106 (§ 9c).

¹⁴⁷ § 9d zákona EIA.

¹⁴⁸ BAHÝTOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 109 – 110 (§ 9d).

¹⁴⁹ Tamtéž.

¹⁵⁰ Tamtéž.

6 Autorizační řízení

Investor bude dále potřebovat **státní autorizaci na výstavbu výroby elektřiny** podle § 30a 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 (dále jen „EnergZ“), bez které nemůže zahájit územní řízení.¹⁵¹ A to proto, že jaderný blok lze považovat za výrobu elektřiny ve smyslu § 2 odst. 2 bodu 18 EnergZ.¹⁵² Autorizaci uděluje Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) na základě písemné žádosti,¹⁵³ účastníkem řízení je pouze žadatel. Autorizace může zaniknout, pokud do zákonem vymezené doby investor nezahájí územní řízení, nebo pokud by bylo územní řízení zastaveno či by byla zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí.¹⁵⁴

Nabízí se otázka, zda autorizační řízení je navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA. Z § 30b EnergZ, který stanoví obsah žádosti, a z vyhlášky č. 387/2012 Sb., o státní autorizaci na výstavbu výroby elektřiny, podle mého názoru vyplývá, že autorizační řízení není založeno na stanovisku EIA. MPO totiž v řízení ověřuje, zda případná výroba elektřiny je v souladu se státní energetickou koncepcí a s Národním akčním plánem České republiky. Dále také zkoumá dopady výroby elektřiny na provoz elektrizační soustavy.¹⁵⁵ Rovněž pochybuji o tom, že by se v autorizačním řízení finálně rozhodovalo o otázkách životního prostředí. Protože cílem autorizačního řízení je zjistit, zda případná výroba elektřiny povede k uspokojení poptávky elektřiny na našem území, jestli naruší provoz elektrizační soustavy. Z toho důvodu si myslím, že autorizační řízení **nenaplňuje znaky navazujícího řízení dle zákona EIA**. A tudíž se veřejnost nemůže tohoto řízení účastnit, ani nemůže podávat opravné prostředky proti rozhodnutí o udělení státní autorizace.

¹⁵¹ VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 123.

¹⁵² § 2 odst. 2 bod 18 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 (dále jen „EnergZ“): „výrobnou elektřiny energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení; výroba elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, je zřizována a provozována ve veřejném zájmu.“

¹⁵³ § 30a odst. 2 EnergZ.

¹⁵⁴ § 30d EnergZ.

¹⁵⁵ § 2 vyhlášky č. 387/2012 Sb., o státní autorizaci na výstavbu výroby elektřiny, ve znění pozdějších předpisů.

7 Územní řízení

Po vydání závazného stanoviska v rámci procesu posuzování vlivů pokračujeme územním řízením, které se řídí stavebním zákonem. Územní řízení můžeme charakterizovat jako „rozhodování o území“, jímž se zajišťuje soulad navrhovaného záměru (výstavba jaderného zařízení) s územním plánem.¹⁵⁶ Jeho výsledkem je vydání územního rozhodnutí, které může mít několik podob – rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území, o dělení a scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu.¹⁵⁷ V případě výstavby jaderného bloku bude investor potřebovat **rozhodnutí o umístění stavby**, které je základním předpokladem pro realizaci tohoto záměru. K jeho vydání je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 13 odst. 2 StZ. Samotné územní rozhodnutí o umístění stavby „*vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel (...)*“.¹⁵⁸ Kromě toho může územní rozhodnutí stanovit podmínky, za jakých má být stavba umístěna, nebo jak má být vypracována dokumentace. Konkrétní podmínky mohou vyplynout z připomínek veřejnosti, námitek účastníků územního řízení nebo ze stanovisek dotčených orgánů. Jakmile nabude územní rozhodnutí právní moci, pozemek se stává stavebním pozemkem.¹⁵⁹

Územní řízení se zahajuje podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí.¹⁶⁰ Poté stavební úřad oznámí zahájení územního řízení a nařídí ústní projednání žádosti. V případě našeho záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, **stavební úřad může nařídit dokonce veřejné ústní projednání**.¹⁶¹ Stavební zákon zakotvuje možnost upustit od ústního projednání, pokud zná poměry v dotčeném území, kde se má záměr uskutečnit, a zároveň v žádosti jsou veškeré potřebné informace pro její posouzení.¹⁶² Myslím si, že v případě výstavby jaderného bloku je ústní projednání zcela na místě a určitě by bylo také vhodné nařídit veřejné projednání. V takovém případě musí stavební úřad oznámit zahájení územního řízení a konání veřejného projednání veřejnou vyhláškou tak, aby se o tom dozvěděla široká veřejnost a mohla formulovat své připomínky.¹⁶³

¹⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. POUPEROVÁ, Olga a kol. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 228.

¹⁵⁷ § 77 StZ.

¹⁵⁸ § 79 odst. 1 StZ.

¹⁵⁹ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 337 (§ 79).

¹⁶⁰ Viz. § 86 StZ.

¹⁶¹ § 87 odst. 2 StZ.

¹⁶² § 87 odst. 1 StZ.

¹⁶³ § 87 odst. 2 StZ.

7.1 Kdo může být účastníkem řízení?

Z předchozí kapitoly víme, že **účastníkem řízení** se mohou stát **spolky za podmínek** uvedených v § 9c zákona EIA, jelikož územní řízení je navazujícím řízením na proces EIA. Navíc samotný stavební zákon zakotvuje v § 85 odst. 2 písm. c), že účastníkem řízení se mohou stát „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.*“, čímž se § 9c zákona EIA promítá do StZ. Dále se může spolek stát účastníkem řízení **na základě § 70 ZOPK**. Odstavec 2 tohoto ustanovení stanoví, že se musí jednat o spolek, který má ve stanovách zakotvenu ochranu přírody a krajiny ve smyslu § 2 ZOPK¹⁶⁴ a podal si věcně a místně specifikovanou žádost o poskytování informací o všech „*zamýšlených zásazích a zabývaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.*“¹⁶⁵ Tyto spolky pak mají právo být informovány o řízeních, kde by mohla být ohrožena ochrana přírody a krajiny, a pokud do 8 dnů písemně oznámí správnímu orgánu svou účast, získají postavení účastníka řízení.¹⁶⁶ NSS dokonce stanovil, že postačí podat žádost o informace až v okamžiku, kdy je správní řízení zahájeno, v případě, že spolek byl založen až po zahájení tohoto správního řízení.¹⁶⁷ Spolek musí tvrdit, že jsou dotčeny zájmy, jež bezprostředně souvisí se zájmy taxativně uvedenými v § 2 ZOPK. Pokud by spolek tvrdil dotčení jiných zájmů (např. ochrana lidského zdraví, ochrana před hlukem), územní řízení by nespadlo pod režim § 70 ZOPK a spolek by se tak nemohl stát účastníkem řízení.¹⁶⁸ Z toho vyplývá, že **účast spolků na řízení na základě zákona EIA je značně širší než účast spolku na základě ZOPK**. Musíme totiž vyjít z § 2 zákona EIA, který stanoví, že předmětem posuzování jsou „*vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky (...)*“, a z § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA, kdy předmětem činnosti spolku má být ochrana životního prostředí a veřejného zdraví.

Jak už víme, účastník řízení může podávat **námítky**. Ty musí být podány nejpozději při ústním jednání. V námítkách musí být uvedeno, proč by tato osoba měla mít postavení účastníka řízení, jaké důvody jí vedou k podání námitek, a v případě spolků tyto námítky nesmí překračovat rozsah,

¹⁶⁴ § 2 odst. 1 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), stanoví, že „*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“

¹⁶⁵ § 70 odst. 2 ZOPK.

¹⁶⁶ § 70 odst. 2 ve spojení s odst. 3 ZOPK.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 6 As 19/2011–728.

¹⁶⁸ *Otázky a odpovědi: stavební řízení* [online]. www.mmr.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Informace-z-oblasti-stavebniho-radu/Novela-stavebniho-zakona/Otazky-a-odpovedi/18-Stavebni-řízení>>.

v němž je záměrem dotčena ochrana životního prostředí a veřejného zdraví.¹⁶⁹ Pokud by spolek neuvedl tyto skutečnosti, stavební úřad k námitkám nebude přihlížet. Popřípadě, pokud by z námitek bylo jasně patrné, proti čemu námitky směřují, a pouze by v nich chybělo, na základě čeho se osoba považuje za účastníka řízení, stavební úřad by je měl vypořádat jako připomínky. Nebo by mohla nastat jiná situace – osoba sice uvede, na základě jakých skutečností je účastníkem řízení, avšak stavební úřad dojde k názoru, že účastníkem není. Stavební úřad by s touto „námitkou“ měl opět naložit jako s připomínkou.¹⁷⁰ Také, jak jsem uvedla výše, uplatní se zde zásada koncentrace – tzn., že k námitkám, o kterých bylo rozhodnuto v rámci projednávání územního plánu, se nepřihlíží.¹⁷¹

Zákon EIA stanoví, že navazující řízení se **vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků**.¹⁷² Dokážu si tedy představit, že se sejde více účastníků, kteří mají stejný zájem. V takovém případě by mohlo hrozit narušení celého řízení, a proto podle § 35 odst. 1 SŘ může stavební úřad nařídit, aby si zvolili **společného zmocněnce**. Pokud by si ho nezvolili v přiměřené lhůtě, může stavební úřad sám ustanovit **společného zástupce**.¹⁷³ Oproti územnímu plánování se v územním řízení neuplatní institut veřejného zástupce, jelikož § 23 StZ výslovně stanoví, že se tento institut uplatní pouze v rámci pořizování návrhu územně plánovací dokumentace.

Musím znovu připomenout, že územní řízení je navazujícím řízením na proces EIA, a proto se zde uplatní § 9b až § 9d zákona EIA. Z toho vyplývá, že na základě těchto ustanovení může **veřejnost** uplatňovat své **připomínky** v územním řízení. Pokud je nařízeno veřejné ústní projednání žádosti, veřejnost může své připomínky uplatnit nejpozději na konci tohoto projednání. V případě, že by nebylo nařízeno veřejné ústní projednání, může veřejnost vznést své připomínky za podmínek stanovených v § 9c odst. 1 a 2 zákona EIA – do 30 dnů od zveřejnění informací o žádosti na úřední desce.

7.2 Územní rozhodnutí

Poslední fází územního řízení je vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad má povinnost v rámci odůvodnění vyhodnotit připomínky veřejnosti.¹⁷⁴ Zde se silně projevuje slabší postavení veřejnosti, protože jak víme, veřejnost nemá právo podat odvolání ani žalobu proti tomuto rozhodnutí. Navíc

¹⁶⁹ § 89 odst. 3 a 4 StZ.

¹⁷⁰ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 367 (§ 89).

¹⁷¹ § 89 odst. 2 StZ.

¹⁷² § 9b odst. 3 zákona EIA.

¹⁷³ § 35 odst. 2 SŘ.

¹⁷⁴ § 92 odst. 1 StZ.

pokud veřejnost nebude spokojena s vyhodnocením svých připomínek, nemůže se proti tomu fakticky nijak bránit. Co se týče námitek, dříve měl stavební úřad povinnost o námitkách rozhodnout, v současnosti tato povinnost v zákoně chybí. Tzn., že stavební úřad má jednotlivé námítky vyhodnotit, vypořádat se s nimi v odůvodnění a zohlednit je v hlavním výroku rozhodnutí.¹⁷⁵ Jak vidíme, vznikl tak velký rozdíl mezi pojetím námitek v územním řízení a v řízení EIA. Účastník řízení by měl mít logicky silnější postavení než „pouhá“ veřejnost, nicméně zde (v souvislosti s vyhodnocením připomínek a námitek) o tom pochybuji.

Na závěr bych se zmínila ještě o době platnosti územního rozhodnutí. Zákon stanoví obecnou dobu platnosti 2 roky, avšak stavební úřad může zvolit lhůtu delší a to až 5 let.¹⁷⁶ V případě výstavby jaderných zařízení bude stavební úřad podle mého názoru vždy volit lhůtu delší. A za jisté se zde také uplatí § 93 odst. 3 StZ, podle kterého může stavební úřad na žádost prodloužit platnost tohoto rozhodnutí. Nemělo by znovu probíhat územní řízení, stavební úřad by měl pouze na základě správního uvážení posoudit, zda tu jsou důvody pro prodloužení platnosti územního rozhodnutí.

¹⁷⁷

7.2.1 Možnosti obrany veřejnosti proti územnímu rozhodnutí

Územní rozhodnutí má charakter správního rozhodnutí, proti němuž lze podat **žalobu proti správnímu rozhodnutí** dle § 65 SŘS. V případě spolku, který **splňuje podmínky podle zákona EIA**, je situace jednoduchá. Takový spolek je oprávněn přímo ze zákona EIA podat žalobu proti rozhodnutí. Navíc § 9d téhož zákona stanoví, že **spolek může napadat hmotnou i procesní část rozhodnutí**, čímž je posíleno postavení spolku, který naplňuje podmínky podle zákona EIA. (Jinak mohou spolky jako účastníci navazujícího řízení napadat žalobou pouze procesní stránku rozhodnutí dle § 65 odst. 2 SŘS.) Tento spolek nemusí být účastníkem navazujícího řízení, aby mohl podat žalobu proti rozhodnutí. Dále zákon stanoví vyvratitelnou domněnku, že spolek „*má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen(a)*“.¹⁷⁸ Nicméně je omezen v rozsahu, v jakém může napadat vydané rozhodnutí – je **omezen samotným předmětem řízení a předmětem své činnosti** (více výše).

Dále je k podání žaloby proti rozhodnutí aktivně legitimován **spolek podle § 70 ZOPK**, který podle dosavadního výkladu může **podat žalobu dle § 65 odst. 2 SŘS**. Ten stanoví, že spolek musí být účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno správní rozhodnutí, není oprávněn podat žalobu

¹⁷⁵ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 384 (§ 92).

¹⁷⁶ § 93 odst. 1 StZ.

¹⁷⁷ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 387 (§ 93).

¹⁷⁸ § 9d odst. 1 zákona EIA.

podle odst. 1 a musí tvrdit, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, což mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.¹⁷⁹ Subjektům, které jsou aktivně legitimovány podle tohoto ustanovení, se říká tzv. zájemníci a to proto, že hájí zájmy jiných osob, a tak nemohou být dotčeni ve své vlastní právní sféře. Nejtypičtějším žalobcem jsou tak ekologické spolky.¹⁸⁰ Problémem tohoto ustanovení je to, že spolek může namítat pouze **porušení svých procesních práv v řízení**.¹⁸¹ Typicky se tak bude jednat o žalobu, která bude směřovat vůči nedostatečnému vypořádání námitek spolku. Navíc, platí stejné pravidlo jako u spolku podle zákona EIA, procesní námítka se musí týkat předmětu činnosti spolku.

Nicméně přes tyto závěry si musíme uvědomit, že spolky vznikají proto, aby chránily nejen práva svých členů ale také životní prostředí. „*Nedává skoro žádný smysl, pokud se soudy zaměřují na procesní otázky správního řízení (a tím nutí nevládní organizace ke stejnému postupu), zatímco podstata případu je opomíjena. Toto není v souladu s požadavky mezinárodního a evropského práva (...)*“¹⁸² A poslední dobou je vidět, že si to české soudy začínají uvědomovat. V roce 2015 vydal NSS rozsudek,¹⁸³ ve kterém konstatoval, že spolky by měly mít možnost namítat jak hmotné, tak procesní pochybení správních orgánů, jelikož takový postup je v souladu s mezinárodními závazky. NSS řekl, že „*si je vědom skutečnosti, že tato úmluva (pozn. Aarhuská úmluva) nemá přímý účinek, je však nutné ji použít jako interpretační pramen, a je tedy nezbytné interpretovat vnitrostátní právo v souladu s jejím zněním*“¹⁸⁴ Ve svém rozhodnutí dále NSS vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, kdy Ústavní soud konstatoval, že smyslem „*(...) Aarhuské úmluvy je poskytnout ochranu dotčeným osobám, nikoli však neomezeně*“¹⁸⁵ Protože kdyby tomu tak bylo, ochrany se může domáhat kterýkoliv spolek, např. z jiného státu, z jiného kontinentu. Proto musí mít toto právo hranici a tou je lokální prvek – spolek musí mít jinými slovy nějaký místní, územní vztah k případu.¹⁸⁶ Závěr NSS tak zněl, „*že v případě daného záměru (provoz elektrárny Prunéřov) s dopady na území celé České republiky je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře stěžovatele (Frank Bold), který vyvíjí aktivitu v rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému*

¹⁷⁹ § 65 odst. 2 SŘS.

¹⁸⁰ ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*, 2011, roč. 11, č. 2, s. 10.

¹⁸¹ JEMELKA, Luboš. PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel. ZAVŘELOVÁ, Jitka. BOHADLO, David. ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507 (§ 65).

¹⁸² *Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů*. [online]. frankbold.org, 8. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>>.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015–295.

¹⁸⁴ Tamtéž.

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁸⁶ Tamtéž.

území.“¹⁸⁷ „Proto lze na daný případ aplikovat § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy, že stěžovateli přísluší námitky procesního i hmotněprávního charakteru.“¹⁸⁸ Na základě tohoto rozhodnutí můžeme vidět změnu v interpretaci aktivní legitimace spolku k podání žaloby proti rozhodnutí, která zcela odpovídá závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy. Přesto je možné, že některé soudy nebudou akceptovat toto rozhodnutí a vydají se cestou konstantní judikatury. Proto je nutné zdůrazňovat v podáních, že soud se musí zabývat přezkumem hmotné stránky, jinak by porušil čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, stejně tak musí soudy akceptovat mezinárodní závazky.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015–295

¹⁸⁸ Tamtéž.

8 Stavební řízení

Na územní řízení navazuje řízení stavební, které opět probíhá podle stavebního zákona. Zároveň je také navazujícím řízením na řízení posuzování vlivů. Stavební řízení je zvláštním správním řízením vůči řízení podle SŘ. Účelem stavebního řízení je vydání stavebního povolení, které opravňuje stavebníka provést stavební záměr. Stavební řízení se koná vždy, pokud stavební záměr nespadá pod § 103 ani § 104 StZ.¹⁸⁹ Naším stavebním záměrem je výstavba jaderného bloku, která nespadá ani pod jedno výše uvedené ustanovení.

Stejně jako územní řízení, tak i stavební řízení je návrhové – stavebník tedy musí podat žádost o stavební povolení příslušnému stavebnímu úřadu, což v našem případě bude MPO na základě § 16 odst. 2 písm. d) StZ. K žádosti je nutné přiložit veškerá podkladová rozhodnutí – jako např. povolení výjimky ze zákazů podle § 56 ZOPK, povolení ke kácení dřevin. Poté, co MPO přezkoumá, zda jsou žádost a podklady úplné dle § 111 StZ, oznámí MPO účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení a nařídí ústní projednání, které může být spojeno s ohledáním na místě budoucí výstavby záměru.¹⁹⁰ Oznámení o zahájení stavebního řízení se doručuje do vlastních rukou pouze stavebníkovi a vlastníkovi pozemku, na kterém se má záměr uskutečnit, ostatním účastníkům se doručuje oznámení vyvěšením na úřední desce.¹⁹¹ Obdobně jako u územního řízení může stavební úřad upustit od ústního projednání, stejně jako od ohledání na místě a to za podmínky, že žádost obsahuje veškeré potřebné informace k posouzení žádosti a stavební úřad zná místo, kde má být vystavěn záměr. K tomu se vyjádřil NSS takto: „*Pokud tedy stavební úřad provedl ohledání na místě v rámci územního řízení a pokud se situace v území v mezidobí nezměnila, což stěžovatel netvrdí ani v rámci kasační stížnosti, může stavební úřad od ohledání na místě a ústního jednání v navazujícím stavebním řízení v souladu s ustanovením § 112 odst. 2 stavebního zákona upustit.*“¹⁹² Při upuštění od ústního projednání musí stavební úřad určit lhůtu v délce minimálně 10 dnů, v rámci které mohou účastníci řízení a dotčené orgány uplatnit své námítky a závazná stanoviska.¹⁹³

¹⁸⁹ § 108 odst. 1 StZ.

¹⁹⁰ § 112 odst. 1 StZ.

¹⁹¹ *Stavební řízení*. [online]. frankbold.org, 23. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/stavebni-rizeni>>.

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2013, č. j. 4 As 7/2013–30.

¹⁹³ § 112 odst. 2 StZ. Tato koncentrační zásada ale neznamená nemožnost uplatňovat svá procesní práva. Ostatně se k tomu vyjádřil Vrchní soud v Praze – „*Koncentrační zásada v řízení o povolení stavby má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námítka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námítkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat.*“ (Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. května 1999, č. j. 6 A 95/94–87.)

Na rozdíl od územního řízení je **ústní projednání žádosti neveřejné**, což znamená, že veřejnost nemůže uplatňovat své připomínky v průběhu ústního projednání v rámci stavebního řízení. Nicméně jelikož se jedná o řízení navazující na proces EIA, **veřejnost může uplatňovat své připomínky na základě § 9c odst. 1 zákona EIA.**

8.1 Účastenství spolků na řízení

Účast veřejnosti ve stavebním řízení je upravena velmi podobně, jako tomu je v územním řízení. Na základě § 109 písm. g) StZ je účastníkem řízení „osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“ Tedy opět se spolek může stát účastníkem řízení jak na základě § 9c zákona EIA, tak na základě § 70 ZOPK (k tomu více v kapitole o územním řízení). O námitkách se nerozhoduje, stavební úřad je přesto musí zohlednit a musí se s nimi vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.¹⁹⁴ Účastník řízení může podávat **námítky** pouze „proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů.“¹⁹⁵ Navíc spolky oproti jiným účastníkům mohou podávat své námítky pouze v omezeném rozsahu¹⁹⁶ – v tom, v jakém hájí veřejný zájem.

Než se spolek stane účastníkem řízení, stavební úřad zkontroluje dodržení jednotlivých zákonných podmínek plus zda bylo o uplatňovaných námitkách rozhodnuto v územním řízení (pokud ano, nemůže být účastenství ve stavebním řízení založeno).¹⁹⁷ Tzn., že pokud spolek hájil v územním řízení dotčené veřejné zájmy a bylo o nich rozhodnuto v územním řízení, nemůže se spolek ohledně těchto věcí účastnit stavebního řízení, protože by správní orgán znovu rozhodoval o již rozhodnutých věcech.¹⁹⁸ Nicméně se nabízí otázka, zda přesto by neměl mít spolek právo účastnit se stavebního řízení a dohlížet na to, zda správní orgán dodrží podmínky stanovené v územním řízení? Pokud rozhodnutí např. o otázkách ochrany přírody a krajiny bylo konečné, nevidím důvod, proč by se měl spolek znovu účastnit řízení a znovu podávat stejné námítky, navíc když už o nich bylo rozhodnuto. Odlišně vidím situaci, kdy rozhodnutí v územním řízení konečné nebylo a dále se má o otázkách veřejného zájmu rozhodovat ve stavebním řízení. Zde je jistě na místě, aby se spolek účastnil stavebního řízení a podával námítky. Ustanovení § 109 StZ dává stavebnímu úřadu možnost, aby rozhodl o tom, že veřejné zájmy v daném řízení dotčeny nejsou, tím by prakticky

¹⁹⁴ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 479 (§ 114).

¹⁹⁵ § 114 odst. 1 StZ.

¹⁹⁶ Srov. § 114 odst. 1 StZ.

¹⁹⁷ § 109 písm. g) StZ.

¹⁹⁸ *Otázky a odpovědi: stavební řízení* [online]. www.mmr.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Informace-z-oblasti-stavebniho-radu/Novela-stavebniho-zakona/Otazky-a-odpovedi/18-Stavebni-rizeni>>.

vyloučil možnost spolků účastnit se stavebního řízení.¹⁹⁹ Přesto si myslím, že pokud je stavební řízení navazujícím řízením na proces EIA a zákon EIA dává možnost spolkům stát se účastníkem řízení v navazujícím řízení, neměly by být spolky automaticky vyloučeny z účasti na stavebním řízení jen proto, že stavební úřad nazná, že v daném řízení nejsou dotčeny veřejné zájmy.

8.1.1 Odlišné pojetí účastenství v územním a stavebním řízení

Na základě výše uvedeného si můžeme také ukázat rozdíl mezi dikcí účastenství spolků v rámci územního řízení a stavebního řízení. Ustanovení 85 odst. 2 písm. c) StZ stanoví, že účastníkem územního řízení jsou osoby podle zvláštních předpisů, zatímco § 109 písm. g) StZ navíc stanoví podmínku dotčenosti veřejných zájmů a podmínku, že o těchto věcech nemohlo být rozhodnuto v územním řízení. Z toho plyne, že spolky mohou být účastníkem územního řízení vždy (když splní zákonem stanovené podmínky), a pokud uplatní námitky, o nichž už bylo rozhodnuto dříve, tak se k nim nepřihlíží. Naproti tomu stavebního řízení se nemohou účastnit spolky, které uplatňují námitky, o kterých již rozhodnuto bylo.

8.2 Ukončení stavebního řízení

Na konci procesu vydá stavební úřad **stavební povolení**, které určuje podmínky pro provedení stavby, a pokud je to nutné, i pro její užívání.²⁰⁰ Rovněž může stanovit provedení zkušebního provozu, a to u staveb, u nichž je potřeba ověřit bezpečné užívání.²⁰¹ **Zkušební provoz** může být uložen jednak v rámci stavebního povolení, či za druhé v samostatném správním řízení. Pokud je ukládán v rámci samostatného správního řízení, **jediným účastníkem** tohoto řízení je **stavebník a vlastník stavby**.²⁰² Tím ostatní osoby dotčené stavbou ztrácí možnost podat odvolání, proto se mohou bránit rovnou podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS. Jakmile je zkušební provoz ukončen (a jsou tak ověřeny vlastnosti stavby), podává se žádost o kolaudační souhlas, ke které se dokládají výsledky zkušebního provozu.²⁰³

8.2.1 Opravné prostředky proti stavebnímu povolení

Typickou možností obrany proti stavebnímu povolení je podání **odvolání** ve smyslu § 81 a násl. SŘ. To může směřovat např. vůči vypořádání námitek nebo se může týkat projektové dokumentace.²⁰⁴ Odvolání může podat jednak spolek, který se stal účastníkem řízení, nebo také

¹⁹⁹ *Otázky a odpovědi: stavební řízení* [online]. www.mmr.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Informace-z-oblasti-stavebniho-radu/Novela-stavebniho-zakona/Otazky-a-odpovedi/18-Stavebni-rizeni>>.

²⁰⁰ § 115 StZ.

²⁰¹ § 115 odst. a § 124 StZ.

²⁰² § 124 odst. 2 StZ.

²⁰³ ROZTOČIL, HRŮŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 540 (§ 124).

²⁰⁴ *Stavební řízení*. [online]. frankbold.org, 23. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/stavebni-rizeni>>.

spolek, který nebyl účastníkem řízení a splňuje podmínky zákona EIA, a to na základě § 9c odst. 4 zákona EIA. Rovněž může spolek na základě § 9d zákona EIA podat **žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení** (více v předchozích kapitolách).

8.3 Změna stavby před jejím dokončením

V rámci výstavby Jaderné elektrárny Temelín byl využit institut změny stavby před jejím dokončením podle § 118 StZ.²⁰⁵ Lze tedy předpokládat, že i během povolovacích procesů výstavby dalšího jaderného bloku bude tento institut opět využit. Spočívá v tom, že se mění stavba v průběhu výstavby, tj. před jejím dokončením. Fakticky nastává situace, kdy je postavena jiná stavba, než která byla povolena ve stavebním řízení.²⁰⁶ Jedná se o výjimku ze základního pravidla stavebního zákona – stavebník musí provést stavbu v souladu s povolením. Jakmile dojde k povolení změny stavby, stavebník tak musí provést změněnou stavbu. Pokud by ji provedl podle původního povolení, jednalo by se o tzv. černou stavbu. Aby tomu zabránil, musel by si stavebník znovu požádat o změnu stavby.²⁰⁷

Změna stavby se provádí pouze na odůvodněnou žádost stavebníka. Stavební úřad poté žádost projedná s účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány. Pokud by se žádost týkala veřejných zájmů chráněných zvláštními předpisy, projedná stavební úřad žádost také v tomto rozsahu.²⁰⁸ Tzn., že **okruh účastníků tohoto řízení se může lišit od okruhu účastníků původního stavebního řízení**, protože účastníci se stanovují podle možnosti dotčení práv.²⁰⁹ Pokud by tedy novým záměrem nebyl dotčen veřejný zájem na ochraně životního prostředí, nebo přírody a krajiny, ekologické spolky nemají možnost se do daného řízení dostat. Celé řízení končí vydáním rozhodnutím, kterým je změna stavby povolena nebo naopak zamítnuta.

8.4 Kolaudační souhlas

Poslední fází procesu je vydání kolaudačního souhlasu, který opravňuje stavebníka stavbu užívat. **Jediným účastníkem** tohoto řízení je **stavebník**, veřejnost tak nemá možnost se tohoto řízení účastnit. Ustanovení 122 StZ stanoví, že kolaudační souhlas je vyžadován u stavby, „*jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, (...), u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou.*“²¹⁰ Vlastnosti stavby jaderného zařízení určitě nemohou ovlivnit její

²⁰⁵ *Historie a současnost Elektrárny Temelín.* [online]. www.cez.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektriny/jaderna-energetika/jaderna-elektrarny-cez/ete/historie-a-soucasnost.html>>.

²⁰⁶ ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 513 – 514 (§ 118).

²⁰⁷ Tamtéž.

²⁰⁸ § 118 odst. 3 StZ.

²⁰⁹ ROZTOČIL, HRUŠOVÁ, LACHMANN, POTĚŠIL: *Stavební zákon ...*, s. 516 (§ 118).

²¹⁰ § 122 odst. 1 StZ.

budoucí uživatelé (jako jsou zaměstnanci) a za druhé je pravděpodobné, že bude stanoven její zkušební provoz. Proto není pochyb, že tato stavba vyžaduje vydání kolaudačního souhlasu. Opět se jedná o návrhové řízení, kdy stavebník musí podat žádost o vydání kolaudačního souhlasu stavebnímu úřadu (tím je MPO dle § 16 odst. 2 písm. d) StZ). K žádosti musí být předloženy závazná stanoviska dotčených orgánů k otázce užívání stavby.²¹¹ Následně stavební úřad stanoví termín provedení závěrečné prohlídky,²¹² při které zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s územním rozhodnutím, se (závaznými) stanovisky, rozhodnutím dotčených orgánů, zda stavba nepředstavuje ohrožení pro lidský život, zdraví nebo život a zdraví zvířat, životní prostředí.²¹³ Do 15 dnů od provedení závěrečné kontrolní prohlídky je stavební úřad povinen vydat kolaudační souhlas. Pokud ho nevydá, není tím užívání stavby povoleno, bude se jednat pouze o nečinnost stavebního úřadu, proti které se lze bránit postupem dle § 80 SŘ.²¹⁴ V případě, že stavební úřad shledá závažná pochybení v provedení stavby, vydá rozhodnutí, kterým zakáže užívání stavby.²¹⁵

8.4.1 Forma kolaudačního souhlasu

Ustanovení § 122 odst. 3 StZ výslovně stanoví, že „na vydávání kolaudačního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“ Z toho jasně vyplývá, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím, ale spíše se jedná o **úkon podle části čtvrté SŘ**. Jelikož se tedy nejedná o správní rozhodnutí, nelze se proti němu bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí dle § 65 SŘS. Nicméně judikatura²¹⁶ jasně stanovila, že v takovém případě, můžeme využít **tzv. zásahovou žalobu**.²¹⁷ Ustanovení 82 SŘS stanoví podmínky pro aktivní legitimaci žalobce. Ten musí tvrdit, že správní orgán se dopustil zásahu namířeného přímo proti žalobci, ten byl v důsledku přímo zkrácen na svých právech nebo bylo proti němu přímo zasaženo nezákonným zásahem. V rámci účasti veřejnosti na řízeních si nedokážu představit situaci, kdy by bylo relevantní, aby ekologický spolek podával zásahovou žalobu, která by směřovala vůči vydanému kolaudačnímu souhlasu. Spolek by musel tvrdit zásah do svých veřejných subjektivních práv (např. právo na ŽP), dále nezákonný zásah by se musel projevit v právní sféře žalobce, zásah by musel být nezákonný – tj. v rozporu s hmotným a procesním právem (např. byl vydán kolaudační souhlas, ačkoliv nebyly naplněny podmínky pro jeho vydání), a zásah musel přímo směřovat vůči žalobci, tedy žalobce (spolek) musel být jakýmsi

²¹¹ § 122 odst. 1 StZ.

²¹² Za podmínek stanovených v § 122 odst. 2 StZ.

²¹³ § 122 odst. 3 ve spojení s § 119 odst. 2 StZ.

²¹⁴ § 122 odst. 3 StZ.

²¹⁵ § 122 odst. 4 StZ.

²¹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010–76.

²¹⁷ Jedná se o řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. SŘS.

předmětem činnosti stavebního úřadu.²¹⁸ Právě v posledním bodě spatřuji **nemožnost, aby spolek byl oprávněn podat zásahovou žalobu.**

²¹⁸ JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO, ŠURÁNEK: *Soudní řád správní ...*, s. 705 – 706 (§ 82).

9 Integrované povolení

Cílem integrovaného rozhodování je minimalizovat negativní dopady záměru na životní prostředí jako celek.²¹⁹ Tento proces upravuje zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIP“). Z § 1 odst. 3 písm. a) a b) ZIP zjistíme, že se zákon nevztahuje na „*znečištění způsobené vniknutím radioaktivních látek do životního prostředí, vypouštění radioaktivních látek do životního prostředí a emisní limity stanovené pro tyto látky podle zvláštního předpisu,*“ kterým je atomový zákon. A když se podíváme do přílohy č. 1 k ZIP, kde jsou uvedeny záměry, které podléhají integrovanému rozhodování, zjistíme, že tam není uvedena žádná kategorie, kam by spadal záměr výstavby jaderného bloku. Přesto s výstavbou mohou být spojena zařízení, která by vyžadovala integrované povolení. Zatím se ale výstavba takového zařízení neplánuje.²²⁰ Proto **záměr nebude pravděpodobně podléhat integrovanému rozhodování.**

²¹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 200.

²²⁰ Analýza slabých míst výstavby 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín. 2011, s. 10.

10 Řízení podle atomového zákona

Do konce roku 2016 byla oblast využívání jaderné energie upravena zákonem č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.²²¹ Tento zákon byl prvním právním předpisem, který upravil jaderné právo jako celek. Předchozí úprava pocházela ještě ze 70. a 80. let 20. století, byla zastaralá, nekomplexní a nepřehledná.²²² Postupem času se stal zákon č. 18/1997 věcně zastaralým, nebyl schopen reagovat na technologický vývoj v oblasti jaderné energie,²²³ na mezinárodní závazky a právní akty EU.²²⁴ Proto se nakonec přistoupilo k vytvoření zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, který byl připravován asi 5 let. Přesto, že máme novou právní úpravu, původní zákon nebyl plně zrušen – v účinnosti byla ponechána hlava pátá, v níž je upravena občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody.²²⁵

Ústředním pojmem AtZ je jaderná bezpečnost, která je definována jako „stav a schopnost jaderného zařízení a fyzických osob obsluhujících jaderné zařízení zabránit nekontrolovatelnému rozvoji štěpné řetězové reakce nebo úniku radioaktivních látek anebo ionizujícího záření do životního prostředí a omezit následky nehod.“²²⁶

Nicméně zájem na zachování bezpečnosti jaderných zařízení je promítnut i do jiných právních předpisů – např. předpisy územního plánování, územního a stavebního řízení. Proto rozlišujeme bezpečnost v užším smyslu (ve smyslu AtZ) a v širším smyslu (ve smyslu opatření podle jiných právních předpisů).²²⁷ Do AtZ se promítá celá řada mezinárodních závazků a závazků práva evropského. Jednotlivé oblasti využívání jaderné energie jsou upraveny zvlášť – zvlášť je upraveno nakládání s radioaktivním odpadem, jaderná odpovědnost a jaderná bezpečnost.²²⁸ Já se zaměřím na úpravu jaderné bezpečnosti, která se promítá do povolovacích procesů podle AtZ.

10.1 Mezinárodní úprava jaderné bezpečnosti

Nejvýznamnějším dokumentem je **Úmluva o jaderné bezpečnosti**,²²⁹ která má přispět k udržení vysoké míry bezpečnosti a která byla sjednaná pod Mezinárodní agenturou pro atomovou energii

²²¹ Zákon nabytí platnosti dne 26. 2. 1997 a v účinnost vstoupil (s výjimkou některých ustanovení) už dne 1. 7. 1997.

²²² Důvodová zpráva k zákonu č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

²²³ Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., atomový zákon, s. 167 – 168.

²²⁴ VÍCHA: *Základy horního ...*, s. 184.

²²⁵ Sice právní úprava odpovědnosti za jaderné škody souvisí s využíváním jaderné energie, nicméně systémově byla zařazena špatně, protože se jedná o soukromoprávní institut. V této oblasti se očekávají změny na úrovni evropského práva, které se promítnou i do národní úpravy. Proto zákonodárce ponechal úpravu odpovědnosti za jaderné škody prozatím v samostatném zákoně. (Důvodová zpráva k zákonu 264/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím atomového zákona, str. 21.)

²²⁶ § 4 odst. 2 písm. a) AtZ.

²²⁷ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 170.

²²⁸ Tamtéž, s. 192.

²²⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 67/1998 Sb., o sjednání Úmluvy o jaderné bezpečnosti.

(*International Atomic Energy Agency*) v roce 1994.²³⁰ Úmluva není samovykonatelná, ponechává na smluvních státech vytvoření konkrétních opatření tak, aby bylo dosaženo cíle Úmluvy. Co se týče povinností adresovaných smluvním státům, zmíním se zejména o povinnosti upravit udělování licencí u jaderných zařízení, povinnosti v oblasti výběru vhodného místa pro umístění jaderného zařízení, jeho výstavbu a provoz. Nemohu opomenout, že ČR se stala součástí **Evropského společenství pro atomovou energii** (Euroatom),²³¹ v jehož rámci byla přijata sekundární legislativa, která se promítá také do AtZ. Pro oblast výstavby jaderných zařízení je významná směrnice Rady 2009/71/Euroatom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení.²³² Tato směrnice reflektuje mezinárodní úpravu v oblasti jaderné bezpečnosti, mimo jiné i Úmluvu o jaderné bezpečnosti.²³³

Jak se výše uvedená mezinárodní úprava promítá do AtZ? Na základě požadavků plynoucích z této úpravy byl zřízen Státní úřad pro jadernou energii (dále jen „SÚJB“) jako dozorový orgán.²³⁴ SÚJB je ústředním správním úřadem, vykonává státní správu. AtZ zakládá SÚJB celou řadu kompetencí – zejména vydávání povolení v oblasti využívání jaderné energie, schvaluje dokumentace, stanovuje zóny havarijního plánování, uplatňuje stanoviska k PÚR a územně plánovací dokumentaci.²³⁵ Další upravenou oblastí je otázka udělování licencí k provozu jaderného zařízení. Kdy jak Úmluva, tak směrnice stanoví, že je zakázáno provozovat jaderné zařízení bez licence. Tzn., že licence (povolení) je esenciálním požadavkem k provádění činností v oblasti jaderné energie. Přičemž zákon samotný nemusí stanovovat podmínky pro její udělení.²³⁶ Licenci je možno udělit pouze na základě žádosti a musí se jednat o samostatné povolení vydané v samostatném správním řízení.²³⁷ Tomu plně odpovídá znění AtZ, kdy udělování licencí je upraveno v § 9. V kontextu výstavby jaderného bloku se jedná o povolení k umístění jaderného zařízení, k výstavbě jaderného zařízení, k jednotlivým etapám uvádění jaderného zařízení do provozu a k provozu jaderného zařízení. V konečné fázi se bude jednat také o povolení k jednotlivým etapám vyřazování jaderného zařízení z provozu.²³⁸ Tady se promítá jedna ze zásad atomového práva – zásada od kolébky do hrobu,

²³⁰ *Nuclear safety conventions* [online]. www.iaea.org, [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions>>.

²³¹ Blíže viz. HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 99 a násl. Nebo VÍCHA: *Základy horního ...*, s. 168 – 169.

²³² Tato směrnice mohla být přijata na základě extenzivního výkladu pravomocí Evropského společenství pro atomovou energii Soudním dvorem, který konstatoval, že Společenství nemá výslovnou pravomoc v oblasti výstavby jaderných zařízení. Přesto ji dovodil z čl. 30 a 32 Smlouvy Společenství, podle kterých má Společenství pravomoc vytvořit systém v oblasti ochrany lidského zdraví. (Judgment of the Court of 10 December 2002, *Commission of the European Communities v Council of the European Union*, C-29/99.)

²³³ Blíže viz. HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 201 – 204.

²³⁴ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 206

²³⁵ VÍCHA: *Základy horního ...*, s. 178 – 180.

²³⁶ STOIBER: *Handbook ...*, s. 29.

²³⁷ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 207.

²³⁸ § 9 odst. 1 AtZ.

podle které AtZ upravuje využívání jaderné energie ve všech fázích.²³⁹ V samostatném řízení se pak v souladu s mezinárodními požadavky schvaluje dokumentace pro povoloanou činnost.²⁴⁰ Procesní rámec povolovacích řízení ponechala mezinárodní úprava na právu vnitrostátním, podle našeho práva se subsidiárně použije SŘ.²⁴¹

10.2 Licenční řízení

Jak bylo napsáno výše, pokud investor chce postavit jaderný blok, potřebuje celou sérii povolení (licencí) vydaných SÚJB. AtZ 1997 výslovně v § 14 odst. 4 stanovil, že povolení je souhlasem vyžadovaným podle zvláštních právních předpisů (územní řízení, stavební řízení, kolaudace). Nový AtZ nic takové nestanoví, avšak se domnívám, že se na povolení bude nahlížet stejně. Podmínkou pro vydání povolení k umístění jaderného zařízení je vydání závazného stanoviska v procesu EIA²⁴² a předložení potřebné dokumentace,²⁴³ která je specifikována v příloze č. 1 AtZ. Samozřejmě kromě toho žadatel musí splnit zákonné předpoklady jako je svéprávnost, bezúhonnost a odborná způsobilost.²⁴⁴ Musí podat žádost, v níž uvede údaje o povolované činnosti.²⁴⁵

Co se týče povolení k umístění jaderného zařízení, vyhláška č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, upravuje kritéria vhodnosti pro výběr lokality. Zároveň SÚJB ve spolupráci s odborníky zhodnocuje tato kritéria ke každé lokalitě zvlášť – hodnotí se např. seismicita, povodně, přírodní požáry, pád letadla, znečištění ovzduší.²⁴⁶ SÚJB hodnotí vybranou lokalitu jednak z pohledu, jak moc je bezpečná a zda existuje vysoká pravděpodobnost havárie jaderného zařízení, tak za druhé z pohledu, zda je lokalita vhodná pro samotnou „existenci“ jaderného zařízení – jestli je v dané lokalitě dostatek vodních zdrojů, které potřebuje jaderná elektrárna k chlazení atd.²⁴⁷ V povolovacích procesech dále SÚJB hodnotí, zda bude samotný provoz jaderného zařízení bezpečný, zda bude bezpečný i pro obyvatelstvo, a to v souladu s vyhláškou č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení. Z toho vidíme, že **SÚJB hodnotí ryze technické a odborné otázky**. Tzn., že pokud žadatel splní technické parametry, SÚJB musí vydat kladné povolení. Povolení jsou vydávána na dobu neurčitou a mají charakter rozhodnutí dle SŘ.

²³⁹ VÍCHA: *Základy horního ...*, s. 172.

²⁴⁰ Viz. § 24 AtZ.

²⁴¹ HANDRLICA: *Jaderné právo. ...*, s. 207.

²⁴² Analýza právních možností prosazení vůle státu v tomto a budoucích tendrech na výstavbu jaderných bloků. 2012, s. 11.

²⁴³ § 16 odst. 2 písm. d AtZ.

²⁴⁴ Blíže viz. § 14 a 15 AtZ.

²⁴⁵ § 16 odst. 1 AtZ.

²⁴⁶ Blíže viz. vyhláška č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, nebo *Interpretace kritérií pro umístování jaderných zařízení a návrh jejich průkazů*. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 2012. 20 s.

²⁴⁷ Analýza právních možností prosazení vůle státu v tomto a budoucích tendrech na výstavbu jaderných bloků. 2012, s. 11.

Zatímco povolení vydávaná v rámci jednotlivých etap uvádění jaderného zařízení do provozu mají omezenou časovou platnost.²⁴⁸ Kromě náležitostí podle SŘ, obsahuje také podmínky provozování činnosti z hlediska jaderné bezpečnosti, ochrany obyvatelstva a havarijního plánování.²⁴⁹

10.3 Úprava účastenství

Okruh účastníků těchto řízení byl původně vymezen v 14 odst. 1 AtZ 1997, kde bylo řečeno, že „žadatel je jediným účastníkem řízení.“²⁵⁰ Přesto, že byl přijat nový AtZ, koncepce zůstala stejná.²⁵¹ Zákon vychází z myšlenky, že se v řízeních posuzují technické otázky, které jsou odborně náročné, a tak žadatel bude pravděpodobně jediný, kdo bude schopný správně odborně jednat se SÚJB.²⁵² Zároveň předmětem řízení je obdobně jako u kolaudace pouze oprávnění žadatele k povolení určité činnosti. Komentář i důvodová zpráva k AtZ shodně uvádí, že ostatní mají možnost se vyjádřit v jiných řízeních – podle stavebního zákona, zákona EIA atd. To ale nemusí nutně znamenat, že by neexistoval způsob, na jehož základě by se veřejnost mohla účastnit řízení podle AtZ. Výše jsem uváděla, že veřejnost má právo účastnit se jednak navazujících řízení podle zákona EIA, za druhé správních řízeních na základě § 70 ZOPK. Mohou se tyto právní normy uplatnit i zde?

10.3.1 Mohou se spolky účastnit licenčních řízení?

Nevládní neziskové organizace se již více než 10 let snaží prosadit u soudů myšlenku, že mají právo účastnit se řízení podle AtZ zejména na základě § 70 ZOPK. Tato norma stanoví, že se spolky mohou účastnit správních řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Výše jsem zmínila, že řízení podle AtZ je správním řízením, zároveň bychom mohli i tvrdit, že kromě technických otázek se v něm rozhoduje i o otázkách, které se dotýkají zájmů ochrany životního prostředí (znečištění ovzduší, využití vodních zdrojů). Pak se ale musíme vypořádat se vzájemným vztahem ZOPK a AtZ. Mezi prvními se k tomu vyjádřil Vrchní soud v Praze,²⁵³ který konstatoval, že účastenství na základě § 70 ZOPK se uplatní pouze v těch správních řízeních, kde není okruh účastníků vymezen zvláštním předpisem vůbec, nebo je vymezen odlišně od SŘ, avšak **AtZ výslovně vylučuje všechny kromě žadatele z okruhu účastníků**, a proto se zde § 70 ZOPK nemůže uplatnit. Obdobně rozhodl i NSS o 2 roky později.²⁵⁴ V dalším rozhodnutí NSS ze dne 29.

²⁴⁸ § 21 odst. 2. AtZ.

²⁴⁹ NOVÁK, Ivan. BÖHM, Karel. BRABENCOVÁ, Olga a kol. *Atomový zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, 1997, s.43.

²⁵⁰ § 14 odst. 1 AtZ 1997.

²⁵¹ Srov. § 19 odst. 1 AtZ.

²⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., atomový zákon, s. 229. NOVÁK, BÖHM, BRABENCOVÁ a kol.: *Atomový zákon ...*, s.42.

²⁵³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze v rozsudku ze dne 20. května 2002, sp. zn. 5 A 175/2000.

²⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.

3. 2007, č. j. 2 As 12/2006–111 se soud více zaměřil na vztah těchto tří předpisů (SŘ, AtZ, ZOPK) a konstatoval, že je nepochybné, že v SŘ je účastenství vymezeno obecně, zatímco úprava v AtZ a ZOPK je speciální vůči SŘ. A proto musel zodpovědět otázku, která z norem (AtZ nebo ZOPK) je speciální vůči té druhé, přitom použil výkladová pravidla. Z logiky věci nelze obě normy aplikovat souběžně, protože se navzájem vylučují. A tak NSS přistoupil k jazykovému, systematickému a teleologickému výkladu. Z jazykového výkladu nám jasně vyplývá, že podle AtZ je jediným účastníkem žadatel. V rámci teleologického výkladu soud dospěl k názoru, že kdyby zákonodárce chtěl, aby se aplikoval i § 70 ZOPK na řízení podle AtZ, mohl jinak upravit účastenství v AtZ – např. že by vynechal slovo „jediný“. Dále také soud vyšel ze znění důvodové zprávy (viz. výše). Závěr tedy zněl, že se spolky nemohou účastnit řízení na základě ZOPK a že tím **nejsou porušeny závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy**. Soud také naznačil, že kdyby řízení podle AtZ bylo jediným řízením, situace by byla zcela jiná.²⁵⁵ Tuhle myšlenku dál rozvedl NSS ve svém rozhodnutí č. j. 7 As 90/2011–144, kdy řekl, že pokud by bylo uváděno do provozu nové jaderné zařízení a konalo by se jen jedno správní řízení právě podle AtZ, tak spolky by měly mít nepochybně právo zapojit se do tohoto řízení, protože jaderné zařízení představuje možné ohrožení životního prostředí. V daném případě se jednalo o **opakované vydání povolení provozu** 3. bloku JEDU, kdy sice probíhalo jen jedno správní řízení, a to podle AtZ. Avšak NSS konstatoval, že se **nejedná o nové zařízení** a že smyslem tohoto správního řízení je prověřit, zda je jaderné zařízení nadále bezpečné, a má tedy ryze technický a kontrolní charakter. Navíc podle NSS nemůže spolek argumentovat tím, že by toto zařízení mohlo ovlivnit životní prostředí, když už bylo vybudováno a tím už životní prostředí svým způsobem ovlivnilo.²⁵⁶

Zajímavá jsou také řízení před Ústavním soudem,²⁵⁷ kdy spolky spojovaly ústavní stížnost s návrhem na zrušení § 14 odst. 1 AtZ 1997, který upravoval účastenství. Ústavní soud vždy konstatoval, že **spolek jako právnická osoba není nositelem hmotných základních práv** (právo na příznivé životní prostředí, právo na život), jelikož ty náleží pouze fyzickým osobám, a tudíž nemohlo dojít ani k porušení práva spolku na spravedlivý proces dle čl. 36 LZPS. Rovněž Ústavní soud odmítl přímou aplikovatelnost Aarhuské úmluvy. Na základě této konstantní judikatury, kterou podporuje i zákonodárce, je tak nemožné, aby se spolky účastnily řízení dle AtZ. Ty byly vždy soudy odkázány do jiných řízení, zejm. procesu EIA a územního řízení, aby tam uplatňovaly své připomínky a námítky.

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2007, č. j. 2 As 12/2006–111.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 7 As 90/2011–144.

²⁵⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/2007.

10.3.2 Je licenční řízení navazujícím řízením?

Tím se dostáváme k otázce, zda můžeme považovat řízení dle AtZ za navazující řízení ve smyslu zákona EIA. Navazující řízení můžeme charakterizovat jako správní řízení založené na stanovisku EIA, v němž se o předmětu řízení rozhoduje konečným způsobem a zároveň se rozhoduje o umístění nebo provedení záměru.²⁵⁸ Na tomto základě spolky Calla, Jihočeské matky a Občanská iniciativa pro ochranu životního prostředí podaly žalobu proti rozhodnutí SÚJB, kterým bylo povoleno umístění 3. a 4. bloku JETE. Městský soud v Praze ale žalobu odmítl pro nepřipustnost²⁵⁹ a tak se spolky obrátily na NSS.²⁶⁰ Ten se v rozhodnutí zabýval právě otázkou, zda je řízení podle AtZ navazujícím řízením a dospěl k závěru, že ano. Zákon EIA nám dává určitou definici toho, co je navazujícím řízením, a zároveň v poznámce pod čarou uvádí demonstrativní výčet těchto řízení – tam řízení podle AtZ chybí. Nicméně NSS vyšel právě z definice navazujícího řízení, kdy řízení dle AtZ je správním řízením, podle AtZ 1997 bylo podmínkou pro vydání povolení stanovisko EIA a zároveň se v tomto řízení rozhoduje o jeho předmětu konečným způsobem. Tudíž NSS shledal, že **řízení podle AtZ je navazujícím řízením** ve smyslu zákona EIA, a tak byly spolky oprávněny podat žalobu.

Když se ale podíváme do znění nového AtZ, nikde nenajdeme zmínku o nutnosti předložení stanoviska EIA. Stejně tak důvodová zpráva mlčí. Znamená to tedy, že podle nového AtZ už není vyžadováno předkládat stanovisko EIA, aby bylo zamezeno tomu, že by spolek podal žalobu proti rozhodnutí dle AtZ? Podle mého názoru bude výklad nadále stejný, tedy SÚJB bude vyžadovat předložení stanoviska EIA. Nicméně je zde vidět jakási nevole vůči tomu, aby se spolky dostávaly do řízení podle AtZ. Mimo to, MŽP sdílí názor, že není nutné, aby řízení dle AtZ bylo považováno za navazující řízení. A to z důvodu, že „*řízení podle AtZ se z hlediska svého předmětu nepřekrývají s EIA*“.²⁶¹ Což má znamenat, že podmínky stanovené v závazném stanovisku EIA směřují do územního a stavebního řízení, nikoli do řízení dle AtZ.²⁶² Musím se ale ptát, když se předmět řízení dle AtZ nepřekrývá s řízením EIA, proč SÚJB vyžadoval předložení stanoviska EIA? Výsledkem procesu EIA je posouzení všech vlivů záměrů na životní prostředí, na zdraví obyvatel apod., přičemž i v řízení dle AtZ se posuzuje vliv záměru na životní prostředí, akorát z trochu jiného pohledu – bezpečnost jaderného zařízení a vliv tohoto zařízení na životní prostředí, zdraví atd. Když SÚIB vyžaduje stanovisko EIA, dozajista z něj musí vycházet. Navíc, když MŽP tvrdí, že

²⁵⁸ BAHÝŤOVÁ, KOCOUREK, VOMÁČKA: *Zákon o posuzování vlivů ...*, s. 16 (§ 3).

²⁵⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. března 2015, č. j. 11 A 200/2014–55.

²⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015–42.

²⁶¹ E-mail od JUDr. Libora Dvořáka Ph.D., ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, ze dne 15. února 2017.

²⁶² Tamtéž.

stanovisko EIA nesměruje do licenčního řízení dle AtZ, přiznává, že licenční řízení je samostatným řízením se samostatným předmětem řízení, a tudíž by podle mého názoru měla být veřejnost připuštěna. Aby mohla předložit své názory ve fázi, kdy se o těchto otázkách skutečně rozhoduje. Tedy se s názorem, který zastává MŽP, nemůžu ztotožnit. MŽP nakonec po konzultaci se SÚJB prosadilo změnu výčtu navazujících řízení do právě projednávané novely zákona EIA, která byla předložena z důvodu transpozice směrnice EU.²⁶³ Podle novely má být v § 3 upraven taxativní výčet navazujících řízení, v něm samozřejmě řízení podle AtZ chybí. Když se ale podíváme do důvodové zprávy, o výše uvedeném se tam nic nedočteme. Pouze zjistíme, že cílem novely je snížení případů, kdy se provádí *coherence stamp*.²⁶⁴ Pokud tedy tato novela projde legislativním procesem nezměněná, spolky přijdou o poslední možnost, jak se zapojit do řízení podle AtZ. Což je podle mého názoru špatný krok.

Ještě chybí jedna nezodpovězená otázka – když je řízení dle AtZ navazujícím řízením, mění se tím okruh účastníků? Podle výše uvedeného rozhodnutí NSS²⁶⁵ nikoliv. Jelikož se stále jedná o stejný vztah jako je mezi AtZ a ZOPK. Tedy obě dvě normy jsou speciální, nelze je aplikovat současně, protože se vylučují, a současný § 19 odst. 1 AtZ vylučuje z okruhu účastníků všechny kromě žadatele.

10.4 Co bude dál?

Proces nutný k zahájení výstavby dalších jaderných bloků už začal, navíc jsou cítit silné tendence státu tuto výstavbu dovést ke zdárnému konci. Jenže nesmíme zapomínat na environmentální spolky, které skoro jistě využijí všech svých procesních práv k tomu, aby se mohly podílet na jednotlivých řízeních, a to včetně řízení podle AtZ. Jestli bude schválena a vyhlášena ve Sbírce zákonů výše zmíněná novela zákona EIA, licenční řízení (dle AtZ) se stanou zcela „neprostupnými“. Nejen, že se veřejnost nemůže účastnit těchto řízení, nebude moci podat ani žalobu proti rozhodnutím SÚJB. To, nejen podle mého názoru, odporuje mezinárodním závazkům ČR. V roce 2012 Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention Compliance Committee, dále jen „Výbor“) vydal nález, ve kterém shledal, že ČR porušuje Úmluvu hned

²⁶³ Blíže viz. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů* [online]. apps.odok.cz, 23. prosince 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNABMJNQKK>>.

²⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, s. 48 – 50.

²⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015–42.

v několika bodech.²⁶⁶ Ekologický právní servis (nyní Frank Bold), který podal tuto stížnost, mimo jiné namítal porušení Úmluvy právě ve vztahu k § 14 odst. 1 AtZ 1997. Výbor poukázal na konstantní judikaturu českých soudů, která vylučuje veřejnost včetně spolků z možnosti napadnout povolení vydaná SÚJB, protože jim není umožněna účast v tomto řízení, stejně tak na rozhodnutí, která zmiňují, že spolky nemají právo na život, soukromí a příznivé životní prostředí, které by mohlo být dotčeno, a proto jsou vyloučeny.²⁶⁷ **Výbor neshledal přímo porušení Úmluvy** (konkrétně čl. 9 odst. 2 a čl. 6), jelikož k tomu neměl dostatek podkladů, nicméně konstatoval, že „(p)okud je skutečně aktivní legitimace k podání žaloby proti povolení provozu jaderných povolení omezena z toho důvodu, že je omezena účast veřejnosti, pak to vyvolává vážné pochybnosti“²⁶⁸ o dodržování Úmluvy. Tento názor Výboru by mohl pomoci argumentaci spolků do budoucna. Pokud by řízení podle AtZ bylo jediným správním řízením, které by se v dané věci konalo, šlo by na základě výše uvedených závěrů dovodit, že spolky (či obecně veřejnost) by měly mít právo minimálně napadnout rozhodnutí vydané SÚJB. Pokud by na licenční řízení navazovaly další řízení, kde by byla umožněna účast veřejnosti, určitě by nestačilo pouhé uvedení názoru Výboru.²⁶⁹ Aarhuská úmluva vyžaduje, aby veřejnost měla právo vyjádřit se v raných fázích procesu, tedy v okamžiku, kdy její vyjádření může něco ovlivnit. V tomto smyslu, by tak veřejnost měla mít možnost vyjádřit se právě v licenčním řízení, kde to smysl má. Pokud má být veřejnosti umožněno vyjadřovat se až např. v územním řízení, v němž správní orgán vychází právě z povolení SÚJB, možnost veřejnosti něco ovlivnit se tím výrazně snižuje.

²⁶⁶ Blíže viz. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Prepared by the Compliance Committee and adopted on 29 June 2012.

²⁶⁷ Tamtéž, bod. 86, s. 18.

²⁶⁸ *Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika schválená Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012.* [online]. frankbold.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/zjisteni_a_doporuceni_ve_veci_podani_acc_c_2010_50.pdf>.

²⁶⁹ *Nálezy a doporučení Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC/C/2010/50, 29. 6. 2012).* [online]. frankbold.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/nalezky_a_doporuceni_aarhus_convention_compliance_committee.pdf>.

11 Licenční řízení ve vybraných zemích Evropy

Pro komparaci právní úpravy licenčního řízení podle atomového zákona a možnosti účasti veřejnosti v tomto řízení jsem si vybrala státy napříč Evropou. Jediným jejich společným znakem je to, že jsou smluvními stranami Aarhuské úmluvy. Státy jsem vybírala víceméně náhodně. Jelikož mým cílem je zjistit, jaké přístupy k účasti veřejnosti existují a zda vůbec nějaký přístup převažuje. Při komparaci budu postupovat od sousedních států ČR až po nejvzdálenější státy.

Jedním z našich nejbližších států je **Slovensko**, kde licenční řízení probíhá obdobně jako u nás. Investor musí získat povolení pro umístění jaderného zařízení, jeho výstavbu, provoz a uvedení do provozu. Jednotlivé podmínky pro podání žádosti a průběh licenčního řízení jsou upraveny zákonem č. 2004/541 Z. z., o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V § 8 odst. 3 tohoto zákona je pak stanoveno, že účastníkem licenčního řízení je i fyzická nebo právnická osoba, které toto postavení vyplývá ze zvláštních předpisů. Tím je myšlen zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, konkrétně pak § 24 a 25. Slovensko tak zvolilo opačný postup než ČR a to tím, že přímo do atomového zákona zakotvilo provázanost zákona o posuzování vlivů.

Zcela jiná situace je v **Německu**, kde právní předpisy zakotvily pravidla pro ukončování komerční výroby elektřiny ve stávajících jaderných elektrárnách. A tudíž už neprobíhají řízení v rámci výstavby nových jaderných bloků. Nicméně dříve byla zakotvena povinná účast veřejnosti v případě stavebního povolení. Licence je vyžadována pro výstavbu, provoz a provádění zásadních změn jaderných zařízení, kdy průběh řízení a účast veřejnosti jsou upraveny v nařízení o řízení při povolování jaderných zařízení. Pokud by mělo dojít ke změně na jaderném zařízení, rozhodným bodem je, zda tato změna vede k poškozování životního prostředí. Pokud ne, příslušný orgán může upustit od účasti veřejnosti na tomto řízení. Nicméně tamní zákon EIA může stanovit, že veřejnost musí být zapojena do licenčního řízení. V takovém případě je konečné rozhodnutí licenčního orgánu založeno mimo jiné na námitkách veřejnosti vznesených na veřejném projednávání.²⁷⁰

V **Nizozemí** je proces udělování licencí upraven v tamním atomovém zákoně, podle něhož je umožněno veřejnosti zapojit se do řízení. Přičemž jakákoliv zainteresovaná strana má možnost

²⁷⁰ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Germany* [online]. pub.iaea.org, 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Germany/Germany.htm>>.

vyjádřit se a příslušný orgán pak má povinnost vzít tato vyjádření v potaz. Pokud by došlo k pochybení (např. orgán se nedostatečně vypořádal s vyjádřeními), rozhodnutí může být napadeno žalobou.²⁷¹ Tento postup známe v ČR např. ze stavebního řízení a povinnosti stavebního úřadu vypořádat námítky.

V **Litvě** vlastní jaderné elektrárny stát, proto má také rozhodující vliv v této oblasti.²⁷² Podle litevského atomového zákona není připuštěna veřejnost do licenčního řízení,²⁷³ nicméně jistou roli zde sehrávají místní správní orgány, které mohou dohlížet na ochranu krajiny, životního prostředí apod. Tím pádem spolky a občané mohou pouze využít svého vlivu na orgány.²⁷⁴

Ve **Finsku** upravuje povolovací procesy zákon o jaderné energii. V první fázi musí být vydáno tzv. *decision in principle* (zásadní rozhodnutí), o němž rozhoduje vláda. Jako podklad pro zásadní rozhodnutí slouží stanovisko EIA a předběžná zpráva o bezpečnosti jaderného zařízení (kterou zpracovává Úřad pro radiační a jadernou bezpečnost). Nicméně ještě před tím, než je rozhodnutí vydáno, musí být dokumenty zpřístupněny veřejnosti, která může prezentovat své připomínky na veřejném zasedání. Ty jsou pak brány v potaz vládou. Zejména se jedná o občany žijící v bezprostředním okolí místa, kde má být vystavěna jaderná elektrárna, a místní úřady. Vláda vydá pozitivní rozhodnutí, pokud investor splnil podmínky podle zákona a pokud zastupitelstvo obce (kde má být záměr uskutečněn) je nakloněno výstavbě.²⁷⁵ Dokonce orgány místní samosprávy mohou využít své právo veta.²⁷⁶ Rozhodnutí vlády se pak předkládá Parlamentu, který na základě politické vůle rozhodnutí potvrdí nebo zamítne.²⁷⁷ Jednání s veřejností probíhá také, když se opakovaně vydává povolení k provozu jaderného zařízení.²⁷⁸ Zajímavostí je, že právní úprava ve Finsku zůstala více než 10 let téměř stejná.²⁷⁹

²⁷¹ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. The Netherlands* [online]. pub.iaea.org, 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na

<<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Netherlands/Netherlands.htm>>.

²⁷² DOHNALOVÁ, Radka. KORBEL, František. *Právní rozbor. Právní aspekty prodlužování provozu jaderných elektráren ve vybraných evropských zemích*. Tábor, 2006, s. 23.

²⁷³ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Republic of Lithuania* [online].pub.iaea.org, 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na

<<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Lithuania/Lithuania.htm>>.

²⁷⁴ DOHNALOVÁ, KORBEL: *Právní rozbor...*, s. 23.

²⁷⁵ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Finland* [online]. pub.iaea.org, 2013 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Finland/Finland.htm>>.

²⁷⁶ DYMÁČEK, Martin. Srovnání postavení veřejnosti v České republice a ve Finsku při stavbě a provozu atomové elektrárny. *Jurisprudence*, 2005, roč. 14, č. 5, s. 32.

²⁷⁷ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Finland* [online]. pub.iaea.org, 2013 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Finland/Finland.htm>>.

²⁷⁸ DOHNALOVÁ, KORBEL: *Právní rozbor...*, s. 15.

²⁷⁹ Srov. DYMÁČEK: Srovnání postavení ..., s. 24 – 33.

Obdobně je upraveno licenční řízení ve **Švédsku**. Jako podklad pro vydání licence slouží stanovisko EIA, přičemž právě v procesu EIA se počítá se zapojením veřejnosti (podobně jako u nás). Zainteresované strany mohou uplatnit své názory, které jsou zohledněny v procesu EIA. O vydání licence rozhoduje vláda. Ta licenci nevydá, pokud obec, v níž se má jaderná elektrárna vybudovat, využije svého práva veta.²⁸⁰ Konečným způsobem pak rozhoduje soud pro životní prostředí, proti jehož rozhodnutí může být podáno odvolání. Odvolání můžou kromě účastníků řízení podat i místní spolky, spolky chránící životní prostředí i občané. Zajímavostí pak je, že licence k provozu je udělována pouze jednou.²⁸¹

Posledním státem, který jsem vybrala, je **Španělsko**. Pokud je vydáváno předběžné povolení, povolení k umístění jaderného zařízení nebo povolení k vyřazování jaderného zařízení z provozu, musí být stanovena 30denní lhůta pro veřejné projednání. Během ní může kdokoliv prezentovat svá tvrzení.²⁸² V případě prodlužování povolení k provozu jaderného zařízení veřejnost už zapojena není. Nicméně má právo být informována o tomto řízení.²⁸³

11.1 Shrnutí

Z výše uvedeného vidíme, že přístupy k možnosti účasti veřejnosti na licenčním řízení jsou různé. Některé země stejně jako ČR vyřadily veřejnost z účasti. Jiné státy přistoupily ke konzultativní účasti veřejnosti, dokonce přiznaly dotčené obci právo veta. Na základě této komparace je těžké říci, který přístup je správný a měl by být aplikován. Nicméně je zcela evidentní, že evropské státy (zejména výše uvedené) si uvědomují, že rozhodování o jaderných zařízeních je tématem, které se dotýká občanů. A proto zakotvují alespoň minimální účast veřejnosti. Což je také podle mého názoru zcela v souladu s Aarhuskou úmluvou, která sice nestanoví, v jaké fázi a jakým způsobem má být umožněna účast veřejnosti na rozhodování. Nicméně stanoví, že to má být v okamžiku, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny.

Rovněž výše uvedené státy jsou smluvními stranami Úmluvy o jaderné bezpečnosti. Podle doporučení by státy měly zvážit zapojení veřejnosti do licenčních řízení. A to zejména z důvodu prohloubení důvěry občanů v jadernou energii. Jakým způsobem bude veřejnost zapojena, si může rozhodnout stát sám. Např. je možné zahrnout do licenčního řízení veřejné projednání, v rámci

²⁸⁰ *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Sweden* [online]. pub.iaea.org, 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Sweden/Sweden.htm>>.

²⁸¹ DOHNALOVÁ, KORBEL: *Právní rozbor...*, s. 43 – 44.

²⁸² *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Spain* [online]. pub.iaea.org, 2013 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Spain/Spain.htm>>.

²⁸³ DOHNALOVÁ, KORBEL: *Právní rozbor...*, s. 40.

kterého může veřejnost vznášet své názory (což některé výše uvedené státy takto zakotvily do svých právních řádů).²⁸⁴ Proto je s podivem, že Česká republika se vydává zcela opačným směrem. Přes všechna tato doporučení a mezinárodní závazky.

²⁸⁴ STOIBER, Carlton. *Handbook on Nuclear Law*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2003, s. 36 – 37.

12 Závěr

Tato práce shrnula jednotlivá řízení a povolovací procesy, které na sebe navazují a které musí nutně proběhnout, aby investor mohl zrealizovat záměr výstavby dalších jaderných bloků v Jaderné elektrárně Temelín. V rámci těchto procesů jsem zkoumala, jaké možnosti se nabízejí veřejnosti k zapojení se do řízení.

První okamžik, kdy se veřejnost může vyjádřit k otázce výstavby jaderných zařízení, nastává při projednávání zásad územního rozvoje kraje. V tomto okamžiku může každý podat připomínky, ty se berou ale pouze v potaz, takže veřejnost má malou šanci ovlivnit zásady územního rozvoje. Nicméně může podat návrh na zrušení OOP nebo jeho části. Širší možnosti se veřejnosti dostávají až v rámci projednávání územního plánu. Avšak důležitou poznámkou je, že ne vždy bude toto projednávání probíhat, protože může nastat situace, že územní plán již bude v souladu se záměrem výstavby jaderného zařízení. Při projednávání pak může opět každý podat připomínky, nebo může veřejnost zmocnit zástupce veřejnosti, který má daleko širší procesní práva a je oprávněn podávat námítky, o nichž musí být rozhodnuto. V roce 2016 došlo dokonce k rozšíření práv zástupce veřejnosti v souladu se zněním Aarhuské úmluvy, jelikož NSS konstatoval, že zástupce veřejnosti je nadán aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. Kromě toho může tento návrh podat i spolek za podmínek stanovených nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

Důležitým řízením je řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, do něhož se promítá celá řada mezinárodních závazků. Právě na něm můžeme nejvíce vidět to, jak se projevují závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy v našem právním řádu. Dokonce si myslím, že po posledních změnách je proces EIA v souladu s Aarhuskou úmluvou. Veřejnost, potažmo environmentální spolky, tak mají široká práva účasti na řízení o posuzování vlivů – mohou podávat vyjádření k oznámení, dokumentaci a posudku, také mají právo účastnit se veřejného projednání (pokud se koná). Významnými právy účasti na řízení pak veřejnost disponuje v tzv. navazujících řízeních, která jsou upravena v zákoně EIA. Buď se může veřejnost zapojit formou konzultativní účasti, v rámci které může podávat připomínky. Nebo může zvolit plnohodnotnou účast, čímž se stane účastníkem navazujícího řízení. Navíc spolek, který splní podmínky dle zákona EIA, je oprávněn podat odvolání i žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, aniž by musel být účastníkem tohoto navazujícího řízení. Žalobou pak může napadat v souladu s Aarhuskou úmluvou jak hmotnou, tak procesní stránku rozhodnutí.

Navazujícím řízením je územní a stavební řízení, což znamená, že se veřejnost může těchto řízení účastnit právě na základě zákona EIA. Kromě toho se těchto řízení mohou účastnit i spolky dle § 70 ZOPK. Nicméně spolky, které se účastní územního a stavebního řízení na základě zákona EIA, mají širší práva než spolek, jenž se účastní na základě ZOPK. Je to dáno tím, že předmět posuzování vlivů na životní prostředí je vymezen obsírněji než předmět zákona o ochraně přírody a krajiny. Další rozdíl se projevuje v možnosti obrany proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Jelikož spolky dle § 70 ZOPK mohou podat žalobu proti rozhodnutí na základě § 65 odst. 2 SŘS, a proto mohou namítat jen porušení svých procesních práv. Přesto nastává obrat v judikatuře, podle něhož by i tyto spolky, pokud budou mít místní vztah k případu, měly mít možnost napadnout i hmotnou stránku rozhodnutí na základě aplikace Aarhuské úmluvy. Pokud by toto právo bylo spolkům odepřeno, jedná se o porušování čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Navazujícím řízením je nyní i licenční řízení dle AtZ. Což ale neznamená, že veřejnost má právo účastnit se tohoto řízení. To vyplývá z rozsáhlé judikatury NSS a Ústavního soudu. Ty ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že atomový zákon výslovně vylučuje všechny ostatní z možnosti účasti na řízení, když AtZ stanovil, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Veřejnost tak má pouze právo podat opravné prostředky proti rozhodnutí o vydání licence. Dokonce soudy konstatovaly, že tím nejsou porušeny závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy. To je podle mého názoru zcela špatný postoj. Protože smluvní státy mají zajistit účast veřejnosti v rané fázi rozhodovacích procesů. Myslím si, že právě licenční řízení je fází, ve které je jediná šance, kdy lze ovlivnit otázky týkající se jaderné bezpečnosti. V ostatních řízeních to již možné není. Protože tam se projednávají zcela jiné otázky. Nad to Ministerstvo životního prostředí prosadilo novelu (nyní projednávanou v Poslanecké sněmovně), díky které by licenční řízení dle AtZ nemělo nadále charakter navazujícího řízení. To už je podle mě naprostý krok vedle. A jsem toho názoru, že tím budou porušeny závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy.

Po provedené komparaci úpravy licenčních řízení v jiných evropských státech, které jsou rovněž smluvními stranami Aarhuské úmluvy, vyplynulo, že každý stát upravil účast veřejnosti na těchto řízeních odlišně. Přesto měly většinou společné to, že se veřejnost mohla nějakým způsobem účastnit řízení. Ať už to bylo v rámci veřejného projednání, nebo pouhé vyjádření jejich názoru, využití obce svého práva veta. Tím naplňují čl. 6 Aarhuské úmluvy, podle něhož zajistily účast veřejnosti při rozhodování o stavbě, která může mít významný dopad na životní prostředí. A zároveň vyjádření veřejnosti (v jakékoliv podobě) berou náležitě v potaz.

Stát vede s veřejností konstruktivní dialog o otázkách jaderné bezpečnosti, výstavby jaderných zařízení či úložiště radioaktivního odpadu ve formě různých přednášek, besed apod. Nicméně si myslím, že je zapotřebí, aby byl tento dialog veden i v rámci řízení podle atomového zákona. V současnosti je třeba, aby veřejnost mohla sdělit svůj názor, či své obavy v okamžiku, kdy všechny zainteresované strany mohou na tyto „připomínky“ skutečně reagovat.

Bibliografie

Monografie

1. *Aarbuská úmluva: příručka k implementaci*. 2. vydání. Organizace spojených národů, 2013. 238 s.
2. DAMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 511 s.
3. DOHNALOVÁ, Radka. KORBEL, František. *Právní rozbor. Právní aspekty prodlužování provozu jaderných elektráren ve vybraných evropských zemích*. Tábor, 2006. 53 s.
4. DRÁBOVÁ, Dana. PAČES, Václav a kol. *Perspektivy české energetiky. Současnost a budoucnost*. Praha: Novela bohemika, 2014. 335 s.
5. HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo. Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012. 294 s.
6. HARGRAVES, Robert. *THORIUM: energy cheaper than coal*. Createspace Independent Publishing Platform, 2012. 484 s.
7. MÜLLEROVÁ, Hana. HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarbuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 98 s.
8. SLÁDEČEK, Vladimír. POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s.
9. STOIBER, Carlton. *Handbook on Nuclear Law*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2003. 174 s.
10. VÍCHA, Ondřej. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s.

Komentář

1. BAHÝLOVÁ, Lenka. KOCOUREK, Tomáš. VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s.

2. JEMELKA, Luboš. PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel. ZAVŘELOVÁ, Jitka. BOHADLO, David. ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
3. NOVÁK, Ivan. BÖHM, Karel. BRABENCOVÁ, Olga a kol. *Atomový zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, 1997, 133 s.
4. ROZTOČIL, Aleš. HRŮŠOVÁ, Klára. LACHMANN, Martin. POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 842 s.
5. SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. / SUCHÁNEK, Radovan. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s.
6. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1448 s.

Časopisecké zdroje

1. ADAMEOVÁ, Zuzana. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. *České právo životního prostředí*, 2011, roč. 11, č. 2, s. 7 – 16.
2. BROOK, Barry W. BRADSHAW, Corey J. A. Key role for nuclear energy in global biodiversity conservation. *Conservation Biology*, 2014, vol. 29, no. 3, s. 702 – 712.
3. DYMÁČEK, Martin. Srovnání postavení veřejnosti v České republice a ve Finsku při stavbě a provozu atomové elektrárny. *Jurisprudence*, 2005, roč. 14, č. 5, s. 24 – 33.
4. HUMLÍČKOVÁ, Petra. VOMÁČKA, Vojtěch. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*, 2015, roč. 15, č. 1, s. 7 – 36.
5. MOTZKE, Radek. PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*, 2007, roč. 15, č. 6, 48 s.

6. STEJSKAL, Vojtěch. Účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí – Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ve věci C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening proti Stockholms kommun. *České právo životního prostředí*, 2010, roč. 10, č. 2, s. 109 – 115.
7. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. HUMLÍČKOVÁ, Petra. Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. *Správní právo*, 2015, roč. 48, č. 1-2, s. 42 – 59.
8. ZACHOVÁ, Markéta. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. *Právní rozhledy*. 1999, roč. 7, č. 2, s. 95 – 101.

Příspěvek ve sborníku

1. BURKET, Daneš. Jadernou energii potřebujeme. In LOUŽEK, Marek (ed). *Jaderná energie. Útlum nebo rozvoj? Sborník textů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2007, s. 11 – 20.

Internetové zdroje

2. *Aarbuská úmluva*. [online]. cs.wikipedia.org, 12. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <https://cs.wikipedia.org/wiki/Aarbusk%C3%A1_%C3%BAmluva>.
3. BROOK, Barry W. BRADSHAW, Corey J. A. *An Open Letter to Environmentalists on Nuclear Energy* [online]. bravenewclimate.com, 15. prosince 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://bravenewclimate.com/2014/12/15/an-open-letter-to-environmentalists-on-nuclear-energy/>>.
4. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Germany* [online]. pub.iaea.org, 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Germany/Germany.htm>>.
5. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Finland* [online]. pub.iaea.org, 2013 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Finland/Finland.htm>>.

6. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Republic of Lithuania* [online]. pub.iaea.org, 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Lithuania/Lithuania.htm>>.

7. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. The Netherlands* [online]. pub.iaea.org, 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Netherlands/Netherlands.htm>>.

8. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Spain* [online]. pub.iaea.org, 2013 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Spain/Spain.htm>>.

9. *Country Nuclear Power Profiles, 2016 Edition. Sweden* [online]. pub.iaea.org, 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/cnpp2016/countryprofiles/Sweden/Sweden.htm>>.

10. ČEZ žádá MŽP o posouzení vlivů případné výstavby nových jaderných bloků v Dukovanech na životní prostředí. [online]. www.cez.cz, 20. července 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektřiny/jaderna-energetika/jaderne-elektrarny-cez/edu/proces-eia-pro-prodlouzeni-provozu/aktuality/10.html>>.

11. DRÁBOVÁ, Dana. *Potřebujeme jaderné technologie?* [online]. slideslive.com, 13. listopadu 2012 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://slideslive.com/38889609/potrebujeme-jaderne-technologie>>.

12. Drábová: Skluz v dostavbě jádra může odstranit změna legislativy [online]. www.investicniweb.cz, 19. října 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.investicniweb.cz/news-2016-10-19-drabova-skluz-v-dostavbe-jadra-muze-odstranit-zmena-legislativy/>>.

13. *Historie a současnost Elektrárny Temelín*. [online]. www.cez.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektřiny/jaderna-energetika/jaderne-elektřarny-cez/ete/historie-a-soucasnost.html>>.
14. *Implementace Aarbuské úmluvy v Evropské unii*. [online]. www.ucastverejnosti.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>>.
15. *Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR*. [online]. www.mpo.cz, 30. listopadu 2015 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/54251/61936/640148/priloha001.pdf>>.
16. *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* [online]. www.mpz.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu>.
17. *Nálezy a doporučení Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC/C/2010/50, 29. 6. 2012)*. [online]. frankbold.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/nalezky_a_doporuceni_aarhus_convention_compliance_committee.pdf>.
18. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů* [online]. apps.odok.cz, 23. prosince 2016 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNABMJNQKK>>.
19. *Nuclear safety conventions* [online]. www.iaea.org, [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions>>.
20. *Otázky a odpovědi: stavební řízení* [online]. www.mmr.cz [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Informace-z-oblasti-stavebniho-radu/Novela-stavebniho-zakona/Otazky-a-odpovedi/18-Stavebni-rizeni>>.

21. *Povolení k umístění ETE 3,4 vydáno.* [online]. www.cez.cz, 22. října 2014 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://www.cez.cz/cs/vyroba-elektřiny/zvazovana-dostavba-elektřarny-temelin/aktuality/44.html>>.
22. *Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů.* [online]. frankbold.org, 8. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>>.
23. SEDLÁK, Martin. SEQUENS, Edvard. *Atom není řešení: Jaderná energetika může zablokovat účinná řešení na ochranu klimatu* [online]. www.calla.cz, prosinec 2011 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://www.temelin.cz/images/PDF/infolist_atom_neni_reseni_www.pdf>.
24. SEQUENS, Edvard. *Jaderná energetika: jen problémy a žádná řešení. Pravda o jaderné energetice* [online]. www.calla.cz, prosinec 2010 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<https://slideslive.com/38889609/potrebujeme-jaderne-technologie>>.
25. *Stavební řízení.* [online]. frankbold.org, 23. ledna 2017 [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/stavebni-rizeni>>.
26. *Zjištění a doporučení ve věci podání ACCC/C/2010/50 - Česká republika schválená Výborem pro dodržování Úmluvy dne 29. června 2012.* [online]. frankbold.org [cit. 15. března 2017]. Dostupné na <http://frankbold.org/sites/default/files/poradna/rady/zjisteni_a_doporuceni_ve_veci_podani_acc_c_2010_50.pdf>.

Právní předpisy

1. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

2. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 67/1998 Sb., o sjednání Úmluvy o jaderné bezpečnosti
3. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., o Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva)
4. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)
5. Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon 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
8. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon
12. Vyhláška č. 387/2012 Sb., o státní autorizaci na výstavbu výroby elektřiny, ve znění pozdějších předpisů
13. Vyhláška č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení

14. Vyhláška č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení
15. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
16. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně
17. Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
18. Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění
19. Směrnice Rady 2009/71/Euroatom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení
20. Zákon č. 2004/541 Z. z., o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov
21. Zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. IV ÚS 2239/2007
2. Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14
3. Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006

5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2007, č. j. 2 As 12/2006–111
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2008, č. j. 9 Ao 1/2008–34
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 88/2008–301
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 7 As 90/2011–144
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 6 As 19/2011–728
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2013, č. j. 4 As 7/2013–30
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015–295
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015–42
13. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. května 1999, č. j. 6 A 95/94–87
14. Rozsudek Vrchního soudu v Praze v rozsudku ze dne 20. května 2002, sp. zn. 5 A 175/2000
15. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. března 2015, č. j. 11 A 200/2014–55
16. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002
17. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009–59
18. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010, č. j. 2 Ao 5/2010–24
19. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97
20. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07

21. Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/2007
22. Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. září 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08
23. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010–76
24. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, č. j. 3 Ao 9/2011–219
25. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, sp. zn. 4 As 217/2015–182
26. Judgment of the Court of 10 December 2002, *Commission of the European Communities v Council of the European Union*, C-29/99
27. Rozsudek ze dne 15. října 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08
28. Rozsudek ze dne 8. března 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09

Ostatní zdroje

1. Analýza právních možností prosazení vůle státu v tomto a budoucích tendrech na výstavbu jaderných bloků. 2012, 20 s.
2. Analýza slabých míst výstavby 3. a 4. bloku jaderné elektrárny Temelín. 2011, 13. s.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

5. Důvodová zpráva k zákonu 264/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím atomového zákona.
6. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
7. E-mail od JUDr. Libora Dvořáka Ph.D., ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, ze dne 15. února 2017.
8. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Adopted by the Compliance Committee on 29 June 2012.

Abstrakt

Hlavním cílem této práce bylo zodpovědět otázku, zda je v souladu s mezinárodními závazky, že veřejnost podle českého právního řádu nemá možnost účastnit se řízení podle atomového zákona. Zároveň práce komplexně pojednává o jednotlivých rozhodovacích procesech nutných k výstavbě jaderného zařízení. Konkrétně se zaměřuje na práva veřejnosti v těchto řízeních. V průběhu analýzy vychází najevo, že počet práv veřejnosti se v posledních letech zvýšil a že práva veřejnosti jsou v souladu s Aarhuskou úmluvou. Zatímco v licenčním řízení podle atomového zákona veřejnost téměř žádnými právy nedisponuje. Navíc hrozí, že v budoucnu přijde veřejnost i o možnost podat opravné prostředky proti rozhodnutí o vydání licence. Tato práce tedy zpochybňuje soulad úpravy licenčního řízení v atomovém zákoně s Aarhuskou úmluvou a dalšími mezinárodními závazky. A upozorňuje na možné porušení Aarhuské úmluvy.

Abstract

The main goal of this thesis is to answer the question whether options the public has to participate in decision-making under the Czech nuclear law are consistent with international commitments. At the same time, it summarizes decision-making processes which are necessary to build a nuclear facility. Specifically, it focuses on the rights of the public in these decision-making processes. Conclusion is that the number of rights of the public has increased in recent years and that the rights of the public are in line with the Aarhus Convention. On the other hand, the public does not have almost any rights in the licensing process under the nuclear law. Besides, there is possibility that the public will lose their right to appeal against granted license in the future. This thesis questions the consistence of the legislation (specifically the Czech nuclear law) with the Aarhus Convention and other international commitments and also highlights the possibility of the breach of the Aarhus Convention.

Klíčová slova

Veřejnost, účast veřejnosti, účast veřejnosti na rozhodovacích procesech, nevládní nezisková organizace, územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, navazující řízení, územní řízení, stavební řízení, licenční řízení, atomový zákon, výstavba jaderného zařízení, jaderná elektrárna, Aarhuská úmluva, implementace Aarhuské úmluvy.

Keywords

Public, public participation, public participation in decision-making, non-governmental organization, town planning, environmental impact assessment, following-up administrative procedures, local procedures, building procedures, licensing process, nuclear law, development of nuclear facility, nuclear power plant, Aarhus convention, implementation of Aarhus convention.