

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) Calla - Sdružení pro záchranu prostředí, z.s.**, se sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, **b) Jihočeské matky, z.s.**, se sídlem Kubatova 1240/6, České Budějovice, **c) OIŽP - Občanská iniciativa pro ochranu životního prostředí, z.s.**, se sídlem Kubatova 1240/6, České Budějovice, všichni zast. Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem Mezibranská 579/7, Praha, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem Senovážné náměstí 9, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2014, čj. SÚJB/OLNZ/22296/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2017, čj. 11 A 200/2014-125,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2017, čj. 11 A 200/2014-125, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Klíčovou otázkou tohoto rozsudku jsou kritéria přípustnosti žalobních bodů proti rozhodnutí o povolení umístit jaderné zařízení.

[2] Žalovaný vydal dne 22. 10. 2014 rozhodnutí, kterým povolil záměr společnosti ČEZ, a. s., umístit dvě jaderná zařízení – 3. a 4. blok v lokalitě Temelín [§ 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen

„atomový zákon“)]. V rámci posuzování vlivů záměru na životní prostředí se žalobci a), b) a c) písemně vyjadřovali k dokumentaci a k posudku (dále též „proces EIA“) a jejich vyjádření byla zahrnuta do stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 1. 2013, čj. 2561/ENV/13 2562/NV/13 (dále jen „stanovisko EIA“), které bylo následně podkladem rozhodnutí žalovaného.

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

[4] Rozsudkem ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015-42, NSS zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přitom uvedl, že rozhodnutí v řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona bylo navazujícím rozhodnutím ve smyslu § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 3. 2015. Jelikož je jediným účastníkem sporného řízení právě žadatel o povolení, žalobci neměli žádný opravný prostředek, který by mohli a měli účinně využít.

[5] V následném řízení městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Dle něj je napadené rozhodnutí, stejně jako stanovisko EIA, jen podkladovým rozhodnutím, které slouží jako podklad v rámci dalších procesů, které musí před vlastní realizací záměru proběhnout; zejména jsou podkladem pro řízení o umístění stavby podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ke zhojení vad procesu EIA nemůže sloužit řízení dle § 9 atomového zákona. Žalobní námitky se proto míjí s předmětem sporného správního řízení.

II. Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku městského soudu podali všichni žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zejména uvádějí, že rozsudek je pro ně nesrozumitelný. Městský soud údajně smísil dva různé okruhy žalobních námitek – na jedné straně námitky proti samotnému rozhodnutí žalovaného, na straně druhé námitky proti procesu a stanovisku EIA. Není tedy zřejmé, zda městský soud vypořádává ten či onen okruh námitek, nebo oba současně. Dle stěžovatelů se městský soud zapomněl vypořádat s celou řadou žalobních bodů, zejména ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a též dílčích výtek proti stanovisku EIA, které odmítl na základě chybného posouzení vztahu stanoviska EIA a sporného správního řízení.

[7] Stěžovatelé opět v kasační stížnosti detailně namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a nepřesné zahrnutí podmínek stanoviska EIA do napadeného rozhodnutí. Vedle toho polemizují se zákonností procesu EIA a následného stanoviska EIA. Vadí jim, že tento proces byl proveden bez znalosti konkrétního typu jaderného reaktoru, tj. jako „černá skříňka“, a dále též to, že dostatečně nebyla zdůvodněna ani potřeba rozšíření jaderné elektrárny Temelín. V procesu EIA nebyly splněny podmínky závěrů zjišťovacího řízení a neproběhlo ani řádné variantní posouzení záměru, nebyly

pokračování

dostatečně posouzeny kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí, stanovisko EIA je nedostatečně odůvodněno a připomínky z písemných vyjádření byly vypořádány jen formálně.

[8] Konečně stěžovatelé zpochybňují „kabinetní jednání“ mezi společností ČEZ a žalovaným v době přerušení jednání.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelů

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 8. 6. 2017. Prvně zpochybňuje závěry, které NSS vyřkl v již cit. rozsudku čj. 10 As 59/2015-42 v této věci. Pokud by stěžovatelé přece jen byli aktivně legitimováni k podání žaloby, mohou žalobu podat pouze z důvodů porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 23 odst. 10 tohoto zákona), nikoliv však z důvodů jiných (např. procesní vady postupu žalovaného, nepřezkoumatelnost sporného rozhodnutí, chybějící výrok o schválení dokumentace, výtka nepotřebnosti záměru atd.). Tyto žalobní body dle něj s porušením zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nesouvisí. Žalovaný uvádí, že řízení o vydání povolení k umístění jaderného zařízení je velmi specifické. Ústní (neprotokolované) konzultace zástupců společnosti ČEZ s inspektory lokálních pracovišť žalovaného během doby, v níž bylo řízení přerušeno, proto nebyly v rozporu se zákonem. Řízení dle atomového zákona je dle žalovaného komplexní a velmi technické. Pokud by odůvodnění rozhodnutí mělo pracovat s veškerými částmi dokumentace a s odkazy na jednotlivá ustanovení právních předpisů, toto rozhodnutí – čítající stovky stran – by bylo obtížně srozumitelné a zatěžovalo by svého adresáta. Žalovaný má tedy za to, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

[10] Žalovaný se ohrazuje proti výtce, že v napadeném rozhodnutí dostatečně nezohlednil podmínky stanoviska EIA. Dle něj v sporném řízení jde primárně o kvality území, a ne záměru, a tudíž tyto podmínky nemohou být ani v rámci tohoto povolení řešeny. Většina stanoviska EIA se netýká předmětu řízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona. To, že některé podmínky žalovaný do rozhodnutí zahrnul, je určitou nadstavbou, jejich dobrovolným přijetím v souladu s principem prevence a předběžné opatrnosti. Pokud žalovaný některou z podmínek oproti stanovisku EIA modifikoval, učinil tak jen proto, aby odpovídala požadavkům atomové legislativy. Většina stanoviska EIA ostatně nijak nesouvisí s povolením k umístění jaderného zařízení. Žalovaný se nijak nemůže vyjadřovat ani k potřebnosti celého záměru, variantnímu posouzení atp., neboť tyto aspekty nemůže s ohledem na předmět řízení posuzovat a ani o nich nerozhoduje. Potřebnost záměru je plně politické a ekonomické rozhodnutí a nemá nic společného s dozorovou činností žalovaného. Dle žalovaného nemůže být v rámci řízení o povolení umístit jaderné zařízení zhojen vadně provedený proces posuzování vlivů na životní prostředí. Považuje za absurdní, aby bylo rušeno jeho rozhodnutí jen kvůli procesním vadám EIA, které se konkrétně nevážou k předmětu řízení dle atomového zákona.

[11] Stěžovatelé v replice ze dne 26. 6. 2017 upozornili, že podle žalovaného nejsou předmětem napadeného rozhodnutí „kvality záměru“, ale toliko „vhodnost území“. Podle stěžovatelů je předmět řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) cit. zákona nutně širší, nespadají do něj pouze kvality území, ale právě jaderná bezpečnost, což ovšem nutně zahrnuje i posouzení samotného záměru. Vyjádření žalovaného budí dojem, že toto rozhodnutí má jen okrajový význam, že nesouvisí se stanoviskem EIA a veškeré námitky je třeba uplatňovat v územním a stavebním řízení, ačkoliv tomu tak není. Konečně stěžovatelé opakují, že ani v procesu EIA, ani v rozhodnutí žalovaného nebyla zohledněna ponaučení z havárie jaderné elektrárny Fukušima (2011).

IV. Právní posouzení

[12] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými. Její důvodnost NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] NSS předesílá, že v dalším textu pracuje jen se zněním zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, účinným do 31. 3. 2015, tedy se zákonem ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc. Pro tento případ podstatné ustanovení § 23 odst. 10 cit. zákona bylo s účinností od 1. 4. 2015 modifikováno a přesunuto do § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (k tomu viz Bahýľová, L. - Kocourek, T. - Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 108 a násl.).

[15] Obsáhlá polemika žalovaného se závěry rozsudku čj. 10 As 59/2015-42 (první rozsudek NSS v této věci) co do aktivní legitimace stěžovatelů je nepřípustná. NSS již vyslovil závazný právní názor, že řízení o povolení umístit jaderné zařízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona je navazujícím řízením ve smyslu § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vyjádření žalovaného, kterým usiluje o to, aby nebyl v tomto řízení povinen zohledňovat stanovisko EIA (neboť on údajně na základě § 13 odst. 4 atomového zákona pouze zkoumá, zda bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA), jde proti smyslu právního názoru v rozsudku čj. 10 As 59/2015-42, jímž je vázán i sám NSS. Nedávalo by smysl, pokud by stěžovatelé mohli podat proti napadenému rozhodnutí žalobu (viz rozsudek čj. 10 As 59/2015-42), avšak všechny jejich námitky by byly nepřípustné.

[16] Jádrem sporu proto nyní není otázka, zda stěžovatelé jsou aktivně legitimováni k podání žaloby ve smyslu výše cit. ustanovení (k tomu viz již rozsudek čj. 10 As 59/2015-42), ale to, jaké námitky mohou stěžovatelé uplatnit v řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení umístit jaderná zařízení, resp. jak se s těmito námitkami může městský soud vypořádat.

[17] Hned v úvodu NSS upozorňuje, že rozšíření jaderné elektrárny vyžaduje celou řadu důležitých rozhodnutí, nikoliv jen politických, ale zejména rozhodnutí orgánů veřejné správy. Během posuzování vlivů záměru na životní prostředí se vytváří základní východiska pro rozhodnutí správních orgánů o povolení umístit či postavit jadernou

elektrárnu. Proces EIA má klíčový význam pro veškeré kroky od plánování záměru přes realizaci až po uvedení do provozu. Dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (ve znění do 31. 10. 2017) proces EIA *zastřešuje* navazující řízení, tj. zejména řízení o umístění stavby, stavební řízení, ale i řízení o povolení výjimek dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, či také řízení o vydání integrovaného povolení (srov. např. rozsudek ze dne 1. 8. 2012, čj. 1 As 47/2012-38, body 31 a násl., a také další četnou judikaturu). Řízení podle § 9 odst. 1 atomového zákona se přitom od těchto řízení nijak zvlášť neodlišuje.

[18] Jak vyslovil NSS v již cit. rozsudku čj. 10 As 59/2015-42, řízení podle § 9 odst. 1 atomového zákona patří mezi navazující řízení, jejichž podmínkou je vydání stanovisko EIA jakožto odborného podkladu pro vydání rozhodnutí (viz § 13 odst. 4 atomového zákona). Zde obecně platí závěry, které ve vztahu k povaze rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyslovil NSS v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118, a to, že „*toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jim určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno* [...] *na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí.* Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamyšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. *Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě) samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích*“ (zvýraznění doplněno).

[19] Žalovaný se mýlí, pokud ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že podmínky stanoviska EIA, které se týkaly umístění jaderného zařízení, nemusel do napadeného rozhodnutí převzít, resp. že převzetí těchto podmínek je pro něj dobrovolné. Dle § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [b]*ez stanoviska* nelze vydat *rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru* v žádném správním ani jiném řízení *nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny* konkrétní požadavky *týkající se ochrany životního prostředí,* zahrne je do svého rozhodnutí*; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění* (zvýraznění doplněno).

[20] Názor žalovaného je tedy nesprávný a přímo jej vyvrací i text zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud by bylo zahrnutí podmínek EIA do rozhodnutí dobrovolné, zcela jistě by § 13 odst. 4 atomového zákona nevyžadoval, aby stanovisko EIA bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Lichá je i argumentace žalovaného, že § 13 odst. 4 jej přímo nezavazuje zohlednit výsledky EIA a že on pouze zkoumá, zda bylo hodnocení vlivů záměru na životní prostředí provedeno, a v případě kladného výsledku vydá vlastní povolení.

[21] V této souvislosti NSS souhlasí se žalovaným, že jeho úkolem je ověřovat soulad žadatelem předložené dokumentace s právními předpisy (§ 14 odst. 2 atomového zákona). Nemůže se však ztotožnit s výkladem, dle něhož žadateli, který splnil všechny podmínky podle atomového zákona a prováděcích předpisů, automaticky vzniká právní nárok na vydání povolení. Vydání povolení ve skutečnosti není podmíněno jen souladem předložené dokumentace s těmito předpisy; jednoznačnou podmínkou vydání povolení je také zákonnost procesu EIA, či kladné hodnocení záměru v stanovisku EIA (§ 13 odst. 4 téhož zákona).

[22] Stanovisko EIA je v rozsahu podmínek, které se týkají předmětu řízení, závazným podkladem pro rozhodnutí o povolení umístit jaderné zařízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona. Toto stanovisko přitom není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví a lze jej přezkoumat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.; k tomu srov. rozsudky ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, a ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS). Jelikož žalovaný musel vycházet při rozhodování ve věci žádosti společnosti ČEZ ze stanoviska EIA, lze proti vadám posuzování vlivů záměru na životní prostředí brojit v žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

[23] Dikce § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje mj. občanským sdružením (od roku 2014 spolkům), jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, aby se žalobou z důvodu porušení *tohoto* zákona domáhaly zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů. Z důvodové zprávy k zákonu č. 436/2009 Sb., jímž bylo právě cit. ustanovení vloženo do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, plyne, že občanská sdružení *„mohou napadnout u správního soudu povolující rozhodnutí, a to výhradně z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb., nikoli z důvodů jiných“* (sněmovní tisk č. 901, 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz).

[24] Je nesporné, že dle § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí lze žalovat rozhodnutí vydané v navazujícím řízení pro porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Současně však lze nepochybně namítat též vady navazujícího rozhodnutí, které se k zákonnosti procesu EIA a podmínkám stanoviska EIA vážou, byť *zprostředkovaně*. V zásadě jsou proto přípustné i takové žalobní body, které sice žalovanému nevytýkají porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ale namítají **jiné zásadní vady, které mohly ovlivnit úplnost převzetí podmínek stanoviska EIA** do rozhodnutí žalovaného (např. závažné procesní vady rozhodnutí, které by do práv stěžovatelů mohly zasáhnout, jako podjatost úřední osoby, vady dokazování podklady, které se týkají procesu EIA, nepřezkoumatelnost navazujícího rozhodnutí apod.). Bylo by bizarní, pokud by stěžovatelé měli právo namítat porušení zákona o hodnocení vlivů na životní prostředí, ale nemohli by uplatnit námitku nepřezkoumatelnosti navazujícího rozhodnutí, které stanovisko EIA zčásti či zcela ignorovalo. Žalovaný tedy nemá pravdu, že by námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení stěžovatelé nemohli u soudu uplatnit.

pokračování

[25] Vedle takto definované podmínky souvislosti namítané vady s hodnocením vlivů záměru na životní prostředí se každý žalobní bod **musí přímo vázat k předmětu řízení**, v tomto případě k řízení o umístění jaderného zařízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona (k tomu srov. již cit. rozsudek čj. 1 As 47/2012-38, body 31 a násl., dle něhož má stanovisko EIA *„být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení“*; dále též viz rozsudek ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 As 59/2013-57, věc *Frank Bold Society*, část IV.B).

[26] Podstatnou otázkou pak je, co je předmětem tohoto řízení. Dikce § 9 odst. 1 písm. a) ani ostatní ustanovení atomového zákona předmět tohoto řízení výslovně nevymezují, nevyplývá z nich, čím vším se žalovaný musí zabývat při rozhodování o žádosti o povolení umístit jaderné zařízení. Žádnou jasnou specifikaci předmětu řízení nestanoví ani prováděcí předpisy, které v této souvislosti měl vydat žalovaný mj. k provedení cit. § 9 (viz zmocňovací ustanovení § 47 odst. 7 atomového zákona)[1].

[27] Při analýze obsahu jednotlivých ustanovení atomového zákona NSS zjistil, že pro účely tohoto zákona se dle § 2 písm. a) bod 1. rozumí činností související s využíváním jaderné energie mj. *umísťování jaderných zařízení*. Podle písm. h) bodu 1. téhož ustanovení jsou *jaderným zařízením stavby a provozní celky, jejichž součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci*. Podle písm. d) pak je *jadernou bezpečností stav a schopnost jaderného zařízení a osob obsluhujících jaderné zařízení zabránit nekontrolovatelnému rozvoji štěpné řetězové reakce nebo nedovolenému úniku radioaktivních látek nebo ionizujícího záření do životního prostředí a omezovat následky nehod*. Atomový zákon dále v § 15 odst. 1 písm. b) a c) považuje za obecné náležitosti povolení vymezení předmětu a rozsahu povolované činnosti, ale také stanovení podmínek *pro provozování a ukončení povolované činnosti potřebné z hlediska jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a fyzické ochrany a* [...] *podmínky havarijní připravenosti.* Podle přílohy k atomovému zákonu (část A.) se pro povolení umístění jaderného zařízení vyžaduje též zadávací bezpečnostní zpráva, jejímž obsahem musí být:

> 1. charakteristika a průkazy o vhodnosti vybrané lokality z hlediska kritérií na umísťování jaderných zařízení [...] stanovených prováděcím právním předpisem,
>
> 2. charakteristika a předběžné hodnocení koncepce projektu z hlediska požadavků stanovených prováděcím předpisem na jadernou bezpečnost, radiační ochranu, havarijní připravenost,
>
> 3. předběžné hodnocení vlivu provozu navrhovaného zařízení na zaměstnance, obyvatele a životní prostředí,
>
> 4. návrh koncepce bezpečného ukončení provozu,
>
> 5. vyhodnocení zabezpečení jakosti při výběru lokality, způsob zabezpečení jakosti přípravy realizace výstavby a zásady zabezpečení jakosti navazujících etap (zvýraznění doplněno).

[1] V prováděcích předpisech jsou naopak podrobněji řešeny zejména specifika uvádění jaderných zařízení do provozu (k tomu viz např. vyhlášky Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 106/1998 Sb., o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany jaderných zařízení při jejich uvádění do provozu a při jejich provozu; č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně; a také č. 132/2008 Sb., o systému jakosti při provádění a zajišťování činností souvisejících s využíváním jaderné energie a radiačních činností a o zabezpečování jakosti vybraných zařízení s ohledem na jejich zařazení do bezpečnostních tříd).

[28] Z právě cit. ustanovení atomového zákona jednoznačně plyne, že předmět řízení o umístění jaderného zařízení nelze zúžit pouze na „kvality území“, jak tvrdí žalovaný. Vedle kvalit vybrané lokality musí žalovaný v tomto řízení brát zřetel též na jadernou bezpečnost, radiační ochranu, havarijní připravenost a vliv provozu navrhovaného zařízení na zaměstnance, obyvatele a životní prostředí. Tyto aspekty umístění záměru do území se přímo odvíjí od vlastností a rozsahu plánovaného jaderného zařízení, tj. „kvalit záměru“. Proto je třeba poopravit mylný názor žalovaného, že zkoumá jen kvality území, a nikoliv kvality záměru. Ostatně s výše uvedeným závěrem NSS koresponduje i jiná část vyjádření žalovaného, v níž uvádí, že řízení dle atomového zákona je komplexní a velmi technické. Nakonec i v napadeném rozhodnutí žalovaný řešil nejen kvality území, ale také kvality samotného jaderného zařízení (viz jednotlivé specifikace sporných jaderných zařízení a dále též srov. konkrétní podmínky povolení umístit jaderné zařízení).

[29] NSS přitom opakovaně zdůrazňuje, že námitky proti procesu a stanovisku EIA mají místo zejména v žalobě proti územnímu rozhodnutí; v jiných navazujících řízeních je rozsah přezkumu ohraničen s ohledem na jejich užší předmět (viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565, věc *Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu*, bod 37; ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 As 59/2013-57, věc *Frank Bold Society*, bod IV.B.; ze dne 20.2. 2014, čj. 7 As 13/2013-32, věc *Bytové družstvo Stříbrského 686 – 689*; a mnoho dalších). Obecná priorita přezkumu stanoviska EIA v územním řízení však neznamená, že se vadnému procesu a stanovisku EIA nelze bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí vydanému v *jiném* navazujícím řízení. Nezákonnost procesu či stanoviska EIA může samozřejmě zatížit vadou nezákonnosti rozhodnutí vydané v leckterém navazujícím řízení. Stejně jako u jiných řízení, jejichž podkladem je stanovisko EIA, může tato nezákonnost vést k zrušení takového rozhodnutí.

[30] Pro úplnost je třeba upozornit, že stěžovatelé mohli namítat nejen porušení svých procesních práv, ale i práv hmotných (viz čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU[2]; k tomu srov. též rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011-175, věc *Ateliér pro životní prostředí*, rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, ve věci *Trianel Kohlekraftwerk Lünen,* bod 42 a násl.[3]). Proto je rozsah přípustných námitek v žalobě proti rozhodnutí žalovaného mnohem širší, než jak jej vymezil ve svém vyjádření žalovaný.

[31] Rovněž je třeba mít na paměti, že pokud je žalobcem občanské sdružení (spolek), může uplatňovat jen takové námitky, které mají oporu v jeho účelu deklarovaném ve stanovách [§ 217 odst. 1 ve spojení s § 218 písm. a) zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník]. Jakkoli je aktivní legitimace spolků ve věcech ochrany přírody relativně široká, každého žalobce je nutné vždy posuzovat v individuálně, zejména s ohledem na jeho vztah k dotčené lokalitě či jeho místní zavedenost [k tomu podrobně viz nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), část II.d; a také rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, věc *Frank Bold Society*, část V.B].

---

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1-21).
[3] ECLI:EU:C:2010:773

pokračování

[32] S přihlédnutím k výše uvedenému tedy NSS shrnuje, že v žalobě proti rozhodnutí o umístění jaderného zařízení lze uplatňovat námitky, které přímo či nepřímo souvisí s předešlým hodnocením vlivů záměru na životní prostředí a rozsahem zahrnutí podmínek stanoviska EIA do napadeného rozhodnutí (viz bod [24] shora) a týkají se předmětu řízení podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona (viz bod [25] shora). Optikou tohoto závěru NSS přezkoumal rozsudek městského soudu.

[33] V žalobě stěžovatelé uplatnili dva okruhy výtek. V *prvním* okruhu brojili proti postupu žalovaného v řízení a vytýkali mu vady jeho rozhodnutí, a to zejména překročení lhůty k rozhodnutí o věci, „kabinetní jednání" mezi společností ČEZ a pracovníky žalovaného, nedostatečné zdůvodnění napadeného rozhodnutí či vadné zahrnutí podmínek stanoviska EIA. *Druhý* okruh žalobních výtek se týkal vad procesu a stanoviska EIA. Zde stěžovatelé upozorňovali zejména na to, že vlivy záměru na životní prostředí nemohly být posuzovány, pokud nebyl vybrán konkrétní typ jaderného reaktoru. Dle nich nebyla v procesu EIA prokázána a zdůvodněna ani potřebnost záměru, nebyly splněny podmínky závěrů zjišťovacího řízení, chybělo variantní posouzení záměru či dostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru. Vadil jim také způsob vypořádání připomínek z písemných vyjádření a podoba odůvodnění stanoviska EIA.

[34] Městský soud se nejdřív podrobně vypořádal s výtkami, že žalovaný nerozhodl o žádosti společnosti ČEZ v zákonné lhůtě a že během přerušení jednání nemohl žadatel o povolení komunikovat s žalovaným (s. 15-16). Následně opět zrekapituloval některé žalobní body (nezahrnutí přesných podmínek stanoviska EIA do rozhodnutí, vady procesu EIA, nezdůvodnění potřeby záměru) a konstatoval, že tento „*okruh žalobních námitek de facto směřuje do nesprávného posouzení obsahu stanoviska EIA a nezohlednění jeho stanoviska a podmínek jako povinného podkladu k vydání napadeného rozhodnutí*" (s. 17). Městský soud poměrně rozsáhle odcitoval závěry rozsudku ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009-83, pak se od nich odlišil a konstatoval, že „*příslušným orgánem pro posuzování vlivů na životní prostředí však v tomto případě nebyl žalovaný, ale Ministerstvo životního prostředí. Státní úřad pro jadernou bezpečnost je* regulačním orgánem, *který nemůže z vlastní vůle rozhodovat o tom, že zahájí řízení o povolení nového zdroje v případě, že je podle jeho názoru takového zdroje potřeba, nemůže ani posuzovat žalobci namítanou nepotřebnost záměru, ale* posuzuje pouze doručenou žádost z hlediska souladu chystaného záměru s atomovým zákonem" (s. 19, zvýraznění doplnil NSS). Konečně uvedl, že k zhojení vadně provedených procesů EIA „*nemůže sloužit řízení o vydání povolení podle § 9 atomového zákona. Je tomu tak proto, že jak žalobou napadené rozhodnutí o vydání povolení k umístění záměru, tak stanovisko EIA k posouzení vlivů záměru na životní prostředí jsou rozhodnutími podkladovými, která slouží jako podklady v rámci dalších procesů, které musí před vlastní realizací záměru proběhnout*". Dle městského soudu lze stanovisko EIA napadnout „*nástroji přiznanými zákonem č. 100/2001 Sb. ve formě připomínek či vyjádření podle tohoto zákona, případně se jím musí zabývat příslušný správní orgán rozhodující v následné fázi řízení, kterou je řízení o umístění stavby podle stavebního zákona*". Žalobní body se míjí s předmětem řízení před žalovaným (s. 19-20).

[35] Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Jeho odůvodnění nedostálo kvalitám námitek vznesených v žalobě.

[36] Již při prvním čtení napadeného rozsudku není možné identifikovat, který okruh námitek v jednotlivých odstavcích odůvodnění vypořádává. Na s. 17 rozsudku městský soud *smísil* v jedno jednak dílčí výtky proti procesu a stanovisku EIA, jednak argumentaci proti nezohlednění stanoviska jako závazného podkladu k vydání napadeného rozhodnutí. Z rozsudku nicméně není patrné, proč na tomto místě městský soud sloučil pouze část z dvou okruhů žalobních bodů, jimiž se následně odmítl zabývat, a proč přitom věcně posoudil výtky proti překročení délky řízení či proti „kabinetním jednáním“ mezi žalovaným a společností ČEZ.

[37] Značně matoucí je též přibližně stránku a půl dlouhá téměř doslovná citace z rozsudku zdejšího soudu čj. 1 As 91/2009-83. Stěžovatelé mají pravdu, že není jasné, zda městský soud v pátém odstavci na straně 18 rozsudku citoval závěry právě cit. rozsudku, nebo zúžil *spornou otázku* posuzovaného sporu na to, zda stanovisko EIA má, nebo nemá být podkladem pro každé navazující řízení podle zvláštních zákonů. Odůvodnění napadeného rozsudku je o to víc záludné tím, že se městský soud od rozsáhle citovaných závěrů NSS následně odlišil, aniž k tomu uvedl jediný přesvědčivý důvod. To, že proces EIA neprobíhal u žalovaného, ale u Ministerstva životního prostředí, nebo tvrzení, že žalovaný je pouze regulačním orgánem, dostatečně ani přesvědčivě neodlišuje posuzovanou situaci od relativně univerzálních závěrů rozsudku čj. 1 As 91/2009-83.

[38] Z posledních dvou odstavců napadeného rozsudku sice lze dovodit právní názor městského soudu, avšak nelze seznat, jaké úvahy jej k tomu vedly. Městský soud celou řadu vznesených žalobních výtek zjednodušil, jen aby je bez hlubšího zamyšlení poté *paušálně* odmítl. Přitom vycházel z nesprávné premisy, že rozhodnutí žalovaného je jen dalším z podkladových rozhodnutí, v jehož přezkumu nelze namítat vady procesu či stanoviska EIA. Následně odkázal stěžovatele s jejich námitkami mj. na řízení o umístění stavby dle stavebního zákona. V důsledku tohoto nepřípustného zjednodušení se městský soud nevypořádal s celou řadou stěžejních otázek tohoto sporu, především však popřel charakter rozhodnutí o povolení umístit jaderné zařízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona jako výsledku navazujícího řízení, jak detailně vysvětlil NSS již v prvém rozhodnutí v této věci.

[39] NSS tedy tento zčásti nepřezkoumatelný, zčásti nesprávný (a s již vysloveným závazným právním názorem NSS rozporný) názor koriguje. Městskému soudu pak ukládá, aby v dalším řízení vytýkaná pochybení napravil.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Kasační stížnost je důvodná. Proto NSS rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Je na městském soudě, aby v dalším řízení podle výše uvedených kritérií roztřídil jednotlivé námitky na ty, které je možno v tomto řízení vznášet, a ty, které nikoliv. Zejména jednotlivě posoudí přípustnost dílčích žalobních bodů s ohledem na jejich souvislost s procesem EIA a rozsah předmětu řízení. U přípustných námitek posoudí jejich důvodnost.

pokračování

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. února 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu