

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z. s.,** se sídlem Písecká 372, Bechyně, zastoupen Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: ČEZ, a. s., se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2018, č. j. 10 A 140/2016 - 81,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2018, č. j. 10 A 140/2016 - 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení podala návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Sklad vyhořelého jaderného paliva v areálu jaderné elektrárny Temelín*“ na pozemcích p. č. 180/1 v k. ú. Křtěnov, p. č. 1053/1 v k. ú. Březí u Týna nad Vltavou a p. č. 1044/3 v k. ú. Temelínec (dále též „stavba“, „záměr“, či „sklad“).

[2] Dne 14. 4. 2008 vydal Krajský úřad Jihočeského kraje (dále též „stavební úřad“, či „správní orgán I. stupně“) podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) rozhodnutí č. j. KUJCK 11265/2006 OREG/177, kterým povolil umístění stavby (dále též „územní rozhodnutí“, či „prvostupňové rozhodnutí“).

[3] Uvedené územní rozhodnutí k odvolání žalobce opakovaně přezkoumával žalovaný (jeho rozhodnutí opakovaně rušil Městský soud v Praze pro vady řízení). Pro nyní

projednávanou věc je relevantní poslední rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2016, č. j. MMR-20786/2016-83/1331, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (a dalších osob) a potvrzeno územní rozhodnutí.

[4] Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 21. 5. 2018, č. j. 10 A 140/2016 - 81, zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (územní rozhodnutí) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Městský soud shledal, že došlo k porušení § 5 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „ZPV"), podle něhož: *Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace a dále sanace nebo rekultivace území, pokud povinnost sanace nebo rekultivace stanoví zvláštní právní předpis. Posuzuje se běžné provozování i možnost havárie.* Městský soud souhlasil s žalobcem, že posouzení možnosti havárie v rámci procesu EIA dle § 5 odst. 3 ZPV spadá do územního řízení. Městský soud dále uvedl, že nedílnou součástí procesu EIA v případě jaderného zařízení je i komplexní analýza potenciálních projektových a neprojektových nehod. Podle městského soudu však takové komplexní vyhodnocení provedeno nebylo – v rámci procesu EIA nebyly dostatečně posouzeny možné dopady tzv. těžkých (nadprojektových) havárií, což mělo vliv jednak na zákonnost stanoviska EIA k záměru stavby a současně i na zákonnost odvolacího a prvostupňového rozhodnutí. Ke zrušení prvostupňového rozhodnutí soud přistoupil z toho důvodu, že nezákonnost stanoviska EIA vylučuje, aby k nápravě zjištěné vady došlo v řízení před odvolacím správním orgánem. Městský soud dále přisvědčil i žalobní námitce o porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád") ze strany žalovaného v odvolacím řízení, neboť ten neseznámil žalobce s vyjádřením Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále též „SÚJB") ze dne 20. 4. 2016, zn. SÚJB/ONRV/8725/2016 (dále též „vyjádření ze dne 20. 4. 2016"). Pro uvedené důvody soud obě správní rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."). Ostatní námitky důvodnými neshledal.

II.

[6] Proti rekapitulovanému rozsudku podali v zákonné lhůtě kasační stížnosti žalovaný a osoba zúčastněná na řízení.

III.

[7] Osoba zúčastněná na řízení podala kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V prvním okruhu námitek brojila proti závěru městského soudu o porušení § 5 odst. 3 ZPV. Předně dovozovala nepřezkoumatelnost argumentace soudu. Dále namítala věcnou nesprávnost jeho argumentace. Nesprávný je již závěr městského soudu, že problematika hodnocení havárií v procesu EIA dle § 5 odst. 3 ZPV měla být posuzována v rámci územního řízení, resp. v rámci jeho přezkumu ze strany městského soudu. Nesprávná je i další argumentace soudu k § 5 odst. 3 ZPV. Hodnocení havárií bylo provedeno v zákonem požadovaném rozsahu, a nadto za účasti SÚJB, tedy příslušného odborného orgánu. Došlo k dostatečnému posouzení havárií vč. těch nadprojektových.

Z hlediska možných havárií byla zkoumána i možnost pádu velkého dopravního letadla na předmětný sklad, přičemž parametry pádu byly nastaveny takovým způsobem, aby zahrnovaly i potenciální dopady jakýchkoli jiných v rozumnou úvahu připadajících případů nadprojektových nehod. Bylo zohledněno i riziko, že by při havárii došlo k roztěsnění všech ve skladu umístěných obalových souborů, resp. palivových souborů obsahujících vyhořelé palivo, tj. došlo by k maximálnímu možnému úniku plynných radionuklidů. Městský soud (a ani žalobce) přitom ani nekonkretizovali, o jaké konkrétní havárie by se mělo jednat, resp. jaká iniciační událost potenciálně vedoucí k úniku radioaktivity dle jejich názoru nebyla posouzena, když možný vznik takové události nebyl zjištěn ani v rámci procesu EIA, ani v rámci navazujících řízení včetně příslušných řízení před SÚJB. Osoba zúčastněná na řízení dále vytýkala městskému soudu, že shledal porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Podle osoby zúčastněné na řízení k porušení uvedeného ustanovení nedošlo. Povinností žalovaného nebylo seznámit žalobce s vyjádřením SÚJB ze dne 20. 4. 2016. Ze všech shora uvedených důvodů osoba zúčastněná na řízení navrhla zrušení rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný v kasační stížnosti podané z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. uplatnil téměř identické námitky jako osoba zúčastněná na řízení. I podle jeho názoru problematika hodnocení havárií v procesu EIA dle § 5 odst. 3 ZPV neměla být projednána v rámci územního řízení, resp. přezkoumána v řízení před městským soudem. Nesprávná je i další argumentace soudu k § 5 odst. 3 ZPV. Uvedené ustanovení ukládá vyhodnotit vlivy těch havárií, které přicházejí v případě daného záměru v úvahu, tedy takových havárií, které jsou pro daný záměr relevantní. Žalovaný je přesvědčen, že v rámci procesu EIA došlo k dostatečnému posouzení havárií, neboť v jednotlivých souvisejících dokumentech EIA byly posouzeny všechny vlivy na životní prostředí, a to včetně nadprojektových havárií. Městský soud pochybil i tím, že se nezabýval důsledky svého rozhodnutí vč. nutnosti opakování procesu EIA a transakčními náklady s tím spojenými. Předmětný sklad byl vybudován na základě zákona, byl zkolaudován a je již od roku 2010 bez jakýchkoliv problémů provozován (nadto za dozoru SÚJB). V dalším okruhu námitek žalovaný (podobně jako osoba zúčastněná na řízení) brojil proti závěru městského soudu, že měl žalobce seznámit s vyjádřením SÚJB ze dne 20. 4. 2016. Podle žalovaného nebylo jeho povinností žalobce s uvedeným vyjádřením seznámit. Nemohlo proto dojít k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný dále poukazoval na zmatečnost řízení před soudem dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle žalovaného ve věci rozhodoval místně nepříslušný soud; ve věci měl rozhodovat Krajský soud v Českých Budějovicích a nikoliv Městský soud v Praze. Závěrem kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se v plném rozsahu připojuje a souhlasí s obsahem kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení uvedl, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný ani nesprávný. Správní orgány porušily základní zásady své činnosti, když se v procesu posuzování vlivů na životní prostředí nezabývaly vlivem těžké havárie skladu vyhořelého jaderného paliva na životní

prostředí a život obyvatel v okolí areálu Jaderné elektrárny Temelín. Žalobce se ztotožnil s městským soudem i v tom, že došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Poukázal i na smysl účasti občanských sdružení (spolků) podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Jejich cílem není blokace, zdržování a protahování řízení procesními obstrukcemi, nýbrž kvalifikované hájení zájmů ochrany přírody a krajiny. Z uvedených důvodů žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout a požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

VI.

[10] Osoba zúčastněná na řízení zaslala ke kasační stížnosti žalovaného vyjádření, ve kterém uvedla, že považuje argumentaci žalovaného k § 5 odst. 3 ZPV za správnou a plně se s ní ztotožňuje. Přezkum zákonnosti stanoviska EIA ve vztahu k problematice hodnocení havárií vůbec nespadá do územního řízení. V posuzovaném případě bylo nadto vyhodnocení havárií provedeno velmi podrobně a dokonce nad rámec vyžadovaný zákonem. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila i s argumentací žalovaného týkající se městským soudem tvrzeného porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Setrvala na závěrečném návrhu, aby soud zrušil rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

VII.

[11] Osoba zúčastněná na řízení po nahlédnutí do soudního spisu zaslala soudu repliku k vyjádření žalobce k její kasační stížnosti. V ní zopakovala, že stanovisko EIA v části týkající se hodnocení havárií nemělo být přezkoumáváno v rámci územního řízení, jakož i to, že riziko možného vzniku havárií bylo v procesu EIA řádně zkoumáno. Trvala na tom, že nedošlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

VIII.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v kasačních stížnostech, a přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997

Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[16] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je plně srozumitelný a je řádně odůvodněn (rozsudek čítá 28 stran). Z rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly ke zrušení správních rozhodnutí. Nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[17] Takovou vadou však napadený rozsudek netrpí a Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k jeho věcnému přezkumu.

[18] Kasační soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2016, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (a dalších osob) a potvrzeno územní rozhodnutí ze dne 14. 4. 2008 (rozhodnutí o umístění stavby skladu vyhořelého jaderného paliva v areálu jaderné elektrárny Temelín).

[19] Žalovaný o odvolání rozhodoval v době, kdy již bylo vydáno stavební povolení na stavbu, resp. tato byla zkolaudována a provozována za dozoru SÚJB. S ohledem na datum zahájení územního řízení žalovaný v řízení postupoval podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., neboť předmětné řízení bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti „nového" stavebního zákona (tj. zákona č. 183/2006 Sb.). Následné povolení stavby proto nemělo vliv na územní rozhodnutí (srov. § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.).

[20] Žalovaný přitom rozhodoval o odvolání žalobce (směřujícímu proti územnímu rozhodnutí) již potřetí. Jeho první rozhodnutí ze dne 18. 7. 2008, č. j. 18129/2008-83/1076, kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil územní rozhodnutí, bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ca 332/2008 - 124. I jeho druhé rozhodnutí ze dne 29. 4. 2011, č. j. 10903/2011-83/642, kterým opět zamítl odvolání žalobce a potvrdil územní rozhodnutí, bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2015, č. j. 3 A 92/2011 - 132. Konečně jeho třetí rozhodnutí (ze dne 3. 6. 2016, č. j. MMR-20786/2016-83/1331), kterým opětovně zamítl odvolání žalobce a potvrdil územní rozhodnutí, bylo zrušeno nyní posuzovaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2018, č. j. 10 A 140/2016 - 81 (shora rekapitulován).

[21] Městský soud přisvědčil námitkám poukazujícím na porušení § 5 odst. 3 ZPV a § 36 odst. 3 správního řádu. Ostatní námitky důvodnými neshledal. Stěžovatelé v kasačních stížnostech namítají, že k porušení uvedených ustanovení nedošlo.

[22] S ohledem na dispoziční zásadu, která ovládá kasační řízení, zaměřil Nejvyšší správní soud pozornost na to, zda došlo k porušení uvedených ustanovení. Další části rozsudku městského soudu soud nezkoumal, neboť nebyly napadeny kasační stížností (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78).

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda došlo k porušení § 5 odst. 3 ZPV z důvodu nedostatečného posouzení možnosti havárií v procesu EIA.

[24] Stěžovatelé primárně namítali, že námitky týkající se havárií v procesu EIA vůbec neměly být posuzovány v rámci územního řízení, resp. přezkoumávány v navazujícím řízení před městským soudem.

[25] Odpověď na uvedené námitky vyplývá z právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu. Z nich se předně podává, že stanovisko EIA 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. a rozsudky ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, a ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, č. 1461/2008 Sb. NSS). Mezi stranami přitom není sporné, že v nyní projednávané věci stanovisko EIA sloužilo i jako podklad pro územní řízení.

[26] Z další judikatury pak vyplývá, že námitky proti stanovisku EIA lze uplatnit primárně v žalobě proti územnímu rozhodnutí; v jiných navazujících řízeních je rozsah přezkumu ohraničen s ohledem na jejich užší předmět (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565, ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013 - 57, ze dne 20. 2. 2014, č. j. 7 As 13/2013 - 32, ze dne 8. 2. 2018, č. j. 10 As 145/2017 - 66, atp.).

[27] Ostatně, zdejší soud i přímo ve vztahu k žalobci, resp. k nyní posuzované stavbě (tj. ke skladu vyhořelého jaderného paliva v areálu elektrárny Temelín) již opakovaně vyslovil, že námitky žalobce proti stanovisku EIA (vč. těch poukazujících na nezohlednění možných havárií) mají být posouzeny právě v územním řízení.

[28] Např. v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 9 As 38/2007 - 99, posuzoval zdejší soud zákonnost rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 3. 7. 2006, č. j. KUJCK 19155/2006/2 OZZL/Lh/O-75, kterým bylo zamítnuto odvolání občanského sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín (žalobce v nyní posuzované věci) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Týn nad Vltavou, odboru životního prostředí ze dne 26. 4. 2006, č. j. OŽP/1962/2006/P-roz., kterým byl podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (z hlediska zásahu do krajinného rázu), vysloven souhlas s umístěním stavby (skladu vyhořelého jaderného paliva v areálu Jaderné elektrárny Temelín).

[29] V uvedeném rozsudku zdejší soud mj. uvedl, že „[z] *obsahu předloženého správního spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti. Žádostí ze dne 20. 3. 2006, sp. zn. SVP/16/2006, se společnost ČEZ, a. s., obrátila na příslušný orgán přírody a krajiny, aby udělil podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny souhlas k umístění stavby skladu vyhořelého jaderného paliva v oploceném areálu Jaderné elektrárny Temelín. Do předmětného správního řízení se přihlásilo podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny několik subjektů, včetně stěžovatele, jenž využil svého práva nahlédnout do dokumentace k předmětné stavbě (dne 3. 4. 2006), na jehož základě potom přípisem ze dne 9. 4. 2006 uplatnil celkem 5 připomínek, resp. námitek. První se týkala ovlivnění krajinného rázu výškou nadzemní části stavby skladu a jeho nevhodného barevného nátěru bez úvahy ozelenění dřevinami. Další dvě námitky se týkaly toho, že v dokumentaci není uvedeno množství radionuklidů, které se dostanou do ovzduší, a toho, jak bude prováděna radiační kontrola vzduchu odváděného ze skladu s tím, že není možné posoudit vliv skladu na ekosystémy. Čtvrtá námitka směřovala vůči tomu, že sklad je dalším významným zdrojem ionizujícího záření na malém území v okruhu 10 km a že je třeba posuzovat jejich kumulativní a synergické účinky a vlivy na ekosystémy a životní prostředí v této lokalitě. Poslední pátou námitkou, označenou jako zcela zásadní, stěžovatel brojil proti nezohlednění dopadů případné těžké havárie zařízení.*“

[30] Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále uvedl, že „*v tomto řízení nezpochybňuje stěžovatelem předestřené námitky směřující k posouzení dopadů a souhrnu škodlivin a rizik, které má zamýšlený sklad vyhořelého jaderného paliva spolu s jadernou elektrárnou generovat, a to včetně zohlednění dopadů případné těžké havárie zařízení. Domnívá se však, že tyto námitky přesahují zákonem o ochraně přírody a krajiny naznačený rámec toho, co je předmětem řízení o souhlasu k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, jakkoli s tímto řízením souvisejí. Primárně se totiž jedná o takové námitky, jež se*

*nedotýkají krajinného rázu jako takového, ale jež mají mnohem širší dopad a vliv na životní prostředí jako celek. Jedním z klíčových nástrojů pro hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí je přitom tzv. EIA – Enviromental Impact Assessment, tj. procedura posuzování vlivů na životní prostředí, jakožto specifický postup upravený zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož rozsah plynoucí z principu integrace a komplexnosti ochrany životního prostředí zahrnuje vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, jakož i jejich vzájemné působení a souvislosti. Je proto plně opodstatněné, pokud krajský soud v napadeném rozsudku stěžovatele odkázal, byť poněkud neurčitě, na již dříve proběhlý proces posuzování vlivu na životní prostředí. Řízení o umístění stavby je jedním z typů územního řízení, které je specifickým rozhodovacím postupem příslušných správních orgánů, jehož výsledkem je autoritativní rozhodnutí o konkrétním opatření, jež se má v daném území uskutečnit, resp. o konkrétním využití pozemku k navrhovanému účelu. (...) V případě nesouhlasu stěžovatele s vypořádáním jeho námitek uplatněných v procesu EIA proto bylo na místě, aby prostřednictvím svého účastenství v dalších navazujících řízeních, jež umožňuje § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, svůj nesouhlas, resp. skutečnosti týkající se nevypořádání jeho námitek a z toho plynoucí důsledky uplatnil v rámci konečného rozhodnutí, jehož bylo stanovisko Ministerstva životního prostředí podkladem, **tj. v rámci rozhodnutí o umístění stavby.** (...) S ohledem na výše vyslovené závěry tedy byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.*“ (důraz přidán).

[31] Zmínit lze dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274, kterým byla zamítnuta kasační stížnost občanského sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2010, č. j. 10 Ca 126/2009 - 172 (kterým byla zamítnuta žaloba uvedeného sdružení proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 39675/08/5100/01000 MIPOX01F4MWK, jímž byl zamítnut rozklad uvedeného sdružení proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 11. 2008, č. j. 39675/08/153-SÚ, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu sklad vyhořelého jaderného paliva v jaderné elektrárně Temelín).

[32] Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku ztotožnil s městským soudem, že občanské sdružení se může proti předmětné stavbě bránit v územním (a nikoliv ve stavebním) řízení. V odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]*okud jde o skupinu kasačních námitek, kterou stěžovatel, stejně jako v žalobě, poukazuje na údajná pochybení správních orgánů v průběhu stavebního řízení, zde nelze přehlédnout, že městský soud se v podstatě shodnými žalobními námitkami věcně nezabýval a při svém právním hodnocení věci ustal na konstatování, že stěžovateli postavení účastníka v tomto správním řízení nenáleželo a nebyl proto nositelem žádných práv s tímto řízením spojených. S tímto postupem nelze než souhlasit, neboť je logické, že osoba, která nemá postavení účastníka řízení, nemůže cestou správní žaloby rozporovat způsob, jakým bylo ve věci meritorně rozhodnuto; to za situace, kdy je její aktivní legitimace myslitelná pouze ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Nad rámec uvedeného je pak vhodné poznamenat, že po obsahové stránce všechny stěžovatelem uplatňované námitky mohly být (a podle všeho také byly) uplatněny v rámci územního řízení (potažmo v žalobě proti územnímu rozhodnutí); stěžovatel ostatně na několika místech výslovně uvádí,*

*že vytýkané deficity byly namítány již ve fázi územního řízení. **Posouzení důvodnosti těchto námitek tak je věcí soudního přezkumu rozhodnutí o umístění stavby.***“ (důraz přidán).

[33] Z uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval (a to přímo ve vztahu k dané konkrétní stavbě), že předmětné námitky týkající se nedostatků procesu EIA stran hodnocení havárií mohl žalobce uplatnit v územním řízení. Mohl-li dané námitky žalobce uplatnit v rámci územního řízení, mohl je návazně uplatnit i v žalobě směřující proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení a povinností soudu bylo posoudit jejich důvodnost (viz § 65 a násl. s. ř. s.).

[34] Městskému soudu tedy nelze vytýkat, že se v rámci soudního přezkumu zabýval námitkami poukazujícími na nedostatečné posouzení havárií v rámci procesu EIA.

[35] Zdejší soud se však již nemohl ztotožnit s navazujícími závěry městského soudu k § 5 odst. 3 ZPV.

[36] Podle § 5 odst. 3 ZPV (ve znění rozhodném pro projednávanou věc): *Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace a dále sanace nebo rekultivace území, pokud povinnost sanace nebo rekultivace stanoví zvláštní právní předpis. Posuzuje se běžné provozování i možnost havárie.* (důraz přidán).

[37] Z odborné literatury k uvedenému ustanovení plyne, že EIA je horizontálním nástrojem ochrany životního prostředí s výrazně preventivním charakterem. Proto se v procesu EIA posuzují (tj. zjišťují, popisují a vyhodnocují) významné vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví (včetně interakcí mezi nimi), a to ještě předtím, než je daný záměr povolen v příslušných povolovacích řízeních. V rámci EIA se posuzují vlivy přímé (přímé následky činnosti) i nepřímé (např. dopady, které se mohou objevit na jiných lokalitách, jako výsledek komplexního působení dané činnosti (DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-7478-730-0). Uvedené preventivní funkci procesu EIA odpovídá, že vlivy záměru se posuzují nejen ve vztahu k normálnímu běhu věcí, ale rovněž ve vztahu k možným mimořádným událostem, jako jsou havárie. Vzhledem k tomu, že ve všech vývojových fázích záměru může nastat havarijní stav, který zpravidla mívá významně odlišné vlivy na životní prostředí, je třeba pro řádné zhodnocení vlivů záměru identifikovat a vyhodnotit (a to ve vazbě na navrhovaná preventivní opatření) rovněž možné dopady havárií (různé povahy) na životní prostředí (BAHÝĽOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-589-3).

[38] Městský soud v rozsudku k dané problematice uvedl, že námitka nedostatku skutkových zjištění stran posouzení vlivů havárie v předmětné stavbě fakticky směřuje proti nedostatkům v dokumentaci posouzení vlivů na životní prostředí. Podle městského soudu pak v těchto dokumentech, resp. při posouzení vlivu záměru v rámci procesu EIA, nedošlo k řádnému vyhodnocení havárií ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 ZVP. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožnil.

[39] Nejvyšší správní soud z předložených správních a soudních spisů, jakož i z veřejně přístupných údajů týkajících se daného řízení EIA, ze kterých čerpal i Městský soud v Praze (stránky Ministerstva životního prostředí – www.mzp.cz, resp. jím zřízené České informační agentury životního prostředí – www.cenia.cz), zjistil, že v dané věci bylo vedeno zjišťovací řízení ve smyslu § 7 ZPV. Na základě tohoto řízení dospělo Ministerstvo životního prostředí k závěru, že dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí je nutné zpracovat především mj. s důrazem na podrobnou analýzu mimořádných a možných provozních nehod a jejich možných dopadů na životní prostředí a s ohledem na vlivy nehod skladu na jadernou elektrárnu. Ministerstvo dále uvedlo, že v dokumentaci je nutné vyhodnotit možná rizika a následky teroristických útoků spojených např. s pádem velkého dopravního letadla. Dále je potřeba v dokumentaci zohlednit a vypořádat všechny připomínky uvedené v došlých vyjádřeních, a to včetně připomínek žalobce (viz závěr zjišťovacího řízení ze dne 5. 12. 2003, č. j. 6095/OIP/03).

[40] Samotná dokumentace vlivů záměru na životní prostředí z července roku 2004, zpracovaná společností INVESTprojekt NNC, s. r. o. (dále také „dokumentace EIA“ nebo „dokumentace“) pak uvedené podmínky zjišťovacího řízení rekapituluje na stranách 20 a 22 a uvádí k nim: „*Podrobná analýza mimořádných a možných provozních nehod a jejich možných dopadů na životní prostředí je uvedena v části D této dokumentace, kapitole III. Charakteristika environmentálních rizik při možných haváriích a nestandardních stavech (strana 99 této dokumentace a strany následující). Analýza nehod je v rámci dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí řešena zejména na environmentální úrovni (vyhodnocení vlivů na životní prostředí při případných haváriích). Vzhledem k tomu, že jde o jaderné zařízení, nejsou akceptovatelné žádné takové následky havarijních scénářů (vznikajících s významnou pravděpodobností), které by mohly způsobit významné negativní vlivy na životní prostředí. To jmenovitě znamená, že: je zabráněno nekontrolovanému rozvoji štěpné reakce, je zabráněno nedovolenému úniku radioaktivních látek, je zabráněno nedovolenému úniku ionizujícího záření, jsou omezeny následky nehod. Dokladování uvedených skutečností je náplní výše uvedené kapitoly, která je zpracována na podrobnější úrovni, než je pro fázi umisťování stavby s jaderným zařízením obvyklé*. [...] *Provozy skladu vyhořelého jaderného paliva a jaderné elektrárny jsou na sobě nezávislé, nehoda v elektrárně nemůže ohrozit základní funkce a provozní podmínky skladu a naopak. Základní funkce skladu (odvod tepla, těsnost obalových souborů a tím bezpečné oddělení radioaktivního inventáře od životního prostředí) jsou nezávislé na přítomnosti obsluhy a mají pasivní charakter, bez nároků na činnost jiných systémů resp. dodávku energií nebo jiných médií. Projektové nehody vzniklé ve skladu nemají žádný vliv na okolí, ani provoz elektrárny jimi tedy nemůže být nijak ohrožen. Synergické resp. kumulativní efekty vlivů havárií na životní prostředí tedy nelze očekávat.*“

[41] Část D, kapitola III dokumentace nazvaná „*Charakteristika environmentálních rizik při možných haváriích a nestandardních stavech*“ pak obsahuje i informace o možném vzniku havárií a nestandardních stavů a jejich dopadů na okolí. Je v ní uvedeno, že omezení následků nehod je zajištěno velkou odolností obalového souboru, který je vybaven dvěma uzavíracími a těsnícími systémy. Těsnost souboru je neustále monitorována. V části 1 dané kapitoly se dokumentace věnuje následujícím nehodám a jejich následkům: náraz přemisťovaného obalového souboru do uskladněného obalového souboru, pád obalového souboru z jeřábu, netěsnost víka obalového souboru, porucha měřícího čidla tlaku v prostoru mezi víky, výpadek elektrického napájení, požár skladu, zátopy, zemětřesení,

pády (menších) letadel a letících předmětů, exploze (účinky tlakové vlny výbuchu). V rámci shrnutí účinku těchto nehod pak dokumentace uvádí, že z rozboru v projektu uvažovaných nehod vyplývá, že neznamenají ohrožení jaderné bezpečnosti ani radiační ochrany, a nemají tedy negativní vliv na životní prostředí. Dále dokumentace konstatuje, že v průběhu řízení pro povolení výstavby a řízení pro povolení uvedení skladu vyhořelého jaderného paliva do provozu státní dozorový orgán České republiky (Státní úřad pro jadernou bezpečnost) bude detailně zkoumat, zda je jaderná bezpečnost, radiační ochrana a fyzická ochrana skladu dostatečná. Pokud dostatečné nebudou, příslušné povolení nebude uděleno.

[42] V navazující části 2 kapitoly III je pojednáno o rizicích vzájemného působení elektrárny a skladu. Je uvedeno, že obě zařízení jsou na sobě nezávislá. Nehoda v elektrárně nemůže ohrozit základní funkce skladu. V případě vzniku nehody s radiačními důsledky v elektrárně se provoz skladu bude řídit vnitřním havarijním plánem platným pro elektrárnu. Nebezpečí ohrožení základních funkcí skladu v takových případech nevzniká, neboť základní funkce skladu (odvod tepla, těsnost obalového souboru) jsou nezávislé na přítomnosti obsluhy a mají pasivní charakter. Projektové nehody vzniklé ve skladu nemají žádnou vazbu na důležité technologické systémy elektrárny a vliv radiačních následků z projektových nehod na okolí skladu je zanedbatelný. Nehody ve skladu tedy nemohou ovlivnit provoz elektrárny.

[43] V části 3 kapitoly III, části D je pak uvedeno, že vzhledem k obavám obyvatel provedlo několik organizací řadu nadstandardních zkoušek obalových souborů. Tyto zkoušky extrémně překračovaly reálně možné externí působení na obalový soubor (pád z výšky 800 m, náraz lokomotivy jedoucí rychlostí 160 km za hodinu, pád na betonovou desku z výšky 40 m, údery střely, vliv pádu letadla na obalový soubor nebo sklad z nich vytvořený). Výsledky těchto analýz a experimentů jsou dostupné a tvoří bázi pro vědecké hodnocení bezpečnosti skladů obsahujících obalové soubory s vyhořelým palivem. Dále je v uvedené kapitole pojednáno o rizicích teroristického útoku. Mj. se tato část dokumentace věnuje pozemním a vzdušným (teroristickým) útokům na sklad. Stran pozemních útoků dokumentace popisuje vnitřní systém fyzických zábran, který minimalizuje, resp. eliminuje riziko pozemního útoku. Stran vzdušných útoků pak dokumentace poukazuje na existující zákaz přeletu letadel nad areálem elektrárny. I přesto se zabývá možnými následky pádu velkého dopravního letadla na sklad, přičemž vychází ze zkoušek provedených v některých státech (zejména USA a Spolkové republice Německo). Mj. uvádí, že analýzy interakce velkého letadla a skladu vyhořelého jaderného paliva vycházejí zejména z obecně platných charakteristik obalových souborů pro skladování vyhořelého jaderného paliva. Odolnost ocelových i betonových obalových souborů byla testována extrémně náročnými zkouškami, které prokázaly v řadě případů hermetičnost i po mimořádně silné úderové příhodě. Odolnost obalových souborů byla zkoušena pádovými zkouškami, úderem vyvolaným uměle připravenou dopravní nehodou i simulací interakce obalového soboru s letadlem. Kritické je působení rotoru leteckého motoru při přímém střetu. Takové příhody byly modelově analyzovány i fyzicky testovány. Analýzy důsledků pádu velkých dopravních letadel byly z těchto hledisek prováděny mj. v USA a jejich výsledky i přes skutečnost poškození stavebních konstrukcí skladu, deformaci kovových či betonových obalových souborů a případné snížení integrity obalových

souborů prokázaly, že ani v těchto případech by nedošlo k radiační havárii, resp. radiační mimořádné situaci (tj. k situaci, při které by bylo nutné přijmout naléhavá opatření).

[44] Dokumentace se dále podrobně věnuje analýzám provedeným ve Spolkové republice Německo ohledně zde existujících skladů vyhořelého jaderného paliva typu WTI (srovnatelným se skladem v areálu elektrárny Temelín): *V SRN je Spolkový úřad pro ochranu před zářením (BfS) příslušný pro schvalování a povolení skladování vyhořelého jaderného paliva ve skladech (v SRN nazývaných mezisklady) a tento musí prozkoumat, mimo jiné, zda je zajištěna nezbytná ochrana proti poruchám nebo jiným vlivům třetích stran. V těchto průzkumech jsou zahrnuty teroristické a sabotážní akce. Při těchto analýzách je obzvláště důležité posouzení pravděpodobnosti výskytu takového scénáře. Jelikož teroristický útok letadlem nemůže být vyloučen, byly zkoumány vlivy cíleného pádu velkého civilního letadla na sklad s cílem, že taková událost nesmí vést k závažnému uvolnění radioaktivních látek do okolí. Nutno zdůraznit, že všechny předpokládané sklady typu WTI byly Spolkovým úřadem pro ochranu před zářením (BfS) schváleny i s uvážením kladného stanoviska Komise pro bezpečnost reaktorů (RSK), která dospěla na základě již provedených analýz k závěru, že i pro případ cíleného nárazu civilního letadla na předpokládaný suchý sklad nejsou nutná neodkladná ochranná opatření. Byly vypracovávány náletové a nárazové scénáře, přičemž byly brány v úvahu všechny běžné typy letadel, tj. lehké, vojenské a těžké stroje zahrnující Boeing 747 a Airbus 340, a to i s ohledem na příslušnou maximální hmotnost a maximální obsah palivových nádrží. Pro systematické vyhodnocení následků posuzovaného nárazu letadlem na budovu skladu bylo provedeno posouzení podle různých účinků: náraz letadla bez porušení budovy skladu, náraz letadla s porušením budovy skladu, následky mechanického nárazu letadla na obalové soubory, vlivy vzniklých trosek, vliv následného požáru na obalové soubory, únik radioaktivních látek z obalových souborů. Pokud díky konstrukci skladovací budovy nedojde při zásahu velkého dopravního letadla k jejímu zhroucení, nedá se očekávat, že by došlo k podstatnému mechanickému poškození obalových souborů s porušením jejich těsnosti a ani k většímu průniku paliva trhlinami v budově nebo větracími otvory a nenastane také žádné větší tepelné poškození obalových souborů. Pro posouzení mechanických vlivů na budovu byly použity nárazové parametry (nárazové rychlosti, úhly, plochy a místa nárazu) a reprezentativní hmotnosti při pádu (např. nálet plně natankovaného velkého stroje padajícího velkou rychlostí kolmo na průčelí případně postranní stěnu). Pro těžké části letadel (s velkou hmotou a odpovídají nárazovou silou), jako např. hnací hřídel nebo zavěšení podvozku, byly vypracovány časové funkce nárazového zatížení. Tyto byly vzaty za základ při analýze působení trosek letadla na budovu a na obalové soubory. Mechanické analýzy chování budov byly prováděny při použití metod maticové analýzy konstrukcí (metoda konečných prvků) a počítačové simulace. Z analýz vyplynulo, že cílený nálet letadla může vést k částečnému zhroucení stěn a střechy a přitom je možné vniknutí většího množství paliva, které v podstatě určuje rozsah a intenzitu možného požáru. Při analýze tepelných vlivů bylo především posuzováno, jaké množství paliva může vniknout do budovy skladu a tím tepelně působit na přepravní a skladovací obalové soubory. Při tom je možno předpokládat, že při nejnepříznivějším dopadu rychle letících těžkých částí letadla nebo urychlených částí stavebních konstrukcí může být snížena integrita jednotlivých obalových souborů, což může vést k možnému úniku radioaktivity. Z hlediska radiologických účinků a jejich vyhodnocení pro analyzované události na sklad (mechanické - snížení integrity obalového souboru, tepelné - při požáru ve skladu) ukázaly výsledky, že při předpokládaném úmyslně provedeném nárazu letadla na sklad se neočekávají žádné katastrofické účinky pro obyvatelstvo v okolí, které by vedly k nutnosti zavádět neodkladná ochranná opatření (jakým je*

například ukrytí, podávání jodu, evakuace apod.) nebo jinak řečeno, že ani za předpokladu narušení integrity obalových souborů nebyly zdaleka dosaženy hodnoty směrné pro radiační havárie. Také analýzy provedené v USA pro suché sklady vyhořelého jaderného paliva prokázaly, že vzhledem k extrémně malým relativním rozměrům obalových souborů pro tzv. "suché skladování" ve srovnání s letadlem Boeing 767-400 je nemožné, aby letadlo udeřilo do obalového souboru celkovou hmotností. Z tohoto důvodu byl hodnocen nejhorší případ, kdy do obalového souboru udeřil motor letadla. Pro vertikální betonové obalové soubory s ocelovou obálkou byly analyzovány dva body dopadu - jeden do středu obalového souboru, jenž by způsobil největší poškození, a druhý blízko horního víka na ohodnocení maximálního tzv. "otevíracího efektu". U horizontálních obalových souborů byla hodnocena středová oblast kolem zavážecího víka. Výsledky ukázaly, že obalové soubory na suché skladování vyhořelého jaderného paliva nebyly po pádu letadla rozlomeny, ačkoliv vykazovaly rozdrolení a popraskání betonových částí v oblasti dopadu úderu. Ocelové obalové soubory byly deformovány, ale nebyly rozrušeny. Vzhledem k tomu, že nebyla poškozena hermetičnost plášťů, nedošlo ani k úniku radioaktivních látek do životního prostředí. Analýzy také ukázaly, že těleso přepravního obalového souboru vydrželo vliv přímého dopadu motoru letadla bez porušení hermetičnosti. Síly, které při tom na obalový soubor působí, jsou podobné těm, na které jsou obalové soubory navrženy a testovány ještě před tím, než dostávají licenční povolení jaderným dozorem US NRC. Ani v tomto případě nedošlo k poškození těsnosti obalového souboru a tedy k žádnému úniku do životního prostředí.“

[45] Odkázat pak lze dále i na strany 38 až 39 dokumentace EIA, kde je uvedeno, že stavební konstrukce skladu budou konzervativně navrženy na účinky vnějších extrémních vlivů s nízkou pravděpodobností výskytu. Toto řešení umožní kontrolu a manipulaci s obalovými soubory i v případě účinků mimořádných vnějších extrémních zatížení. Pro návrh stavby byly uvažovány tyto extrémní zatěžovací vlivy: extrémní klimatické účinky (extrémy větru, sněhu a teplot), seismické účinky, tlaková vlna výbuchu (vč. nehody vozidla převážejícího LPG), pád letících předmětů. V další části se dokumentace věnuje roztěsnění obalového souboru bez známé iniciační události, a to pomocí analýzy provedené pro sklad vyhořelého jaderného paliva v Dukovanech. Z analýzy vyplynulo, že únik nebezpečných látek by dosahoval úrovně v řádu 0,1 až 1 % ročních limitů přípustné výpusti těchto látek pro celou elektrárnu, a nepředstavoval by tak mimořádně významné radiační zatížení životního prostředí.

[46] Závěrem dokumentace EIA konstatuje, že „*na základě matematického a fyzikálního modelování bylo prokázáno, že ani při poškození stavebních konstrukcí skladu a deformací obalových souborů nedošlo v řadě testů k narušení hermetičnosti obalových souborů. Pokud takové analýzy vedly ke zjištění snížení integrity obalových souborů, potom ani v takových případech nevzniklo neúnosné radiační ohrožení obyvatelstva a životního prostředí v okolí skladů. Přesněji řečeno, ani v takových případech by nedošlo k radiační havárii ve smyslu českých předpisů*.“

[47] Z posudku vypracovaného na základě dokumentace EIA (zpracovaného na základě § 9 ZPV a jeho přílohy č. 5) doc. Ing. Věrou Křížovou, DrSc. (dále též „posudek EIA“ nebo „posudek“) pak vyplývá, že jeho zpracovatelka si vyžádala na základě § 9 odst. 4 ZPV doplňující informace k hodnocení projektových i nadprojektových havárií (strana 9 posudku). Samotný posudek se věnuje následujícím haváriím a kvalitativním závěrům

vztahujícím se k nim: netěsnost primárního víka obalového souboru, netěsnost sekundárního víka obalového souboru, ztráta elektrického napájení skladu, požár skladu, pád obalového souboru při manipulaci, náraz přemísťovaného obalového soboru do uskladněného souboru, tlaková vlna výbuchu, pád letadla (s hmotností do dvou tun) na sklad, požár lokotraktoru u skladu, seismicita, extrémní meteorologické podmínky, pád velkého dopravního letadla na sklad. Poslední uvedený scénář představuje podle posudku „*iniciační událost reprezentující nejhorší důsledky nadprojektové nehody*".

[48] V rámci posudku byla vypořádána i námitka týkající se nedostatečného vyhodnocení nehod (námitka č. JM8). Zpracovatelka posudku k námitce uvedla, že dopady mimořádných a možných provozních nehod jsou v dokumentaci analyzovány na str. 99 a násl. Jsou řešeny na environmentální úrovni vyhodnocení vlivů na zdraví obyvatel a životní prostředí při případných haváriích, ne na úrovni technické (vyhodnocení chování jednotlivých komponent obalového souboru při zatížení - průběhy napětí, posouzení pevnosti a spolehlivosti materiálů apod.). Pokud by byly zjištěny následky havarijních scénářů, které by mohly způsobit významné negativní vlivy na životní prostředí, v průběhu konstrukce, testování nebo licencování obalového souboru, takový obalový soubor by nesplňoval požadavky, které budou na něj kladeny SÚJB v následujících etapách podle platných legislativních předpisů. Vypořádána byla i námitka žalobce poukazující na absenci posouzení kumulativních a synergických účinků všech v místě působících škodlivin vzniklých při havárii buď reaktoru elektrárny spojené s tavením paliva, nebo při havárii skladu.

[49] Přílohu III posudku tvoří dokument nazvaný „*Informace o studii Analýzy hypotetického teroristického útoku velkým dopravním letadlem na Sklad vyhořelého jaderného paliva v lokalitě JE Temelín*", který shrnuje podstatné skutečnosti vyplynuvší z analýzy pádu velkého letadla na sklad provedené v roce 2004. Z uvedeného dokumentu dále plyne, že pravděpodobnost pádu letadla s hmotností nad 2 tuny je $8.5x10^{-8}$/rok. Analýza vlivu pádu velkého dopravního letadla byla přitom zpracována na základě co „nejkonzervativnějších" (tj. nejméně příznivých) předpokladů, kdy byl zkoumán pád největšího dopravního letadla užívaného v dané době, zásah skladu do jeho nejkritičtějších míst, extrémní úhel a rychlost dopadu letadla, letadlo má v době pádu zcela plné nádrže leteckého paliva, obalový soubor bude zavalen sutí po celé své výšce, nejhorší možný scénář požáru, absence zásahu požárního sboru, nejnepříznivější meteorologické podmínky aj. Dále pak byla zohledněna situace, při které dojde ke ztrátě těsnosti všech bariér obalového souboru. Výsledkem analýzy pak bylo, že žádným z uvažovaných scénářů požáru není dosaženo nejvyšší přípustné teploty pokrytí palivových souborů, takže nedojde ke ztrátě těsnosti pokrytí paliva, které primárně zabraňuje úniku radionuklidů do životního prostředí. Při zachování alespoň 30 % volného povrchu obalového souboru (jako reálné se jeví zasypání do jedné čtvrtiny souboru) nedojde k překročení nejvyšší přípustné teploty pokrytí paliva ani po nejhorším režimu požáru. Z hlediska radiačních dopadů (hodnocených dvěma nezávislými pracovišti) pak bylo zjištěno, že nebudou překročeny směrné hodnoty pro neodkladná opatření typu ukrytí, jodové profylaxe a evakuace obyvatelstva.

[50] Otázka havárií byla řešena i v průběhu (mezistátního) veřejného projednání posudku a dokumentace podle § 17 ZPV (jehož průběh je uveden v zápisu ze dne

31. 8. 2005, č. j. 7057/ENV/710/05). Zpracovatel dokumentace mj. uvedl, že projektem uvažované nehody neznamenají ohrožení jaderné bezpečnosti ani radiační ochrany (ani v případě modelového případu řízeného pádu těžkého dopravního letadla nedochází k destrukci obalových souborů, může dojít ke snížení jejich integrity bez následků vyžadujících naléhavá neodkladná opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí). Zpracovatelka posudku pak předloženou dokumentaci označila za úplnou a zpracovanou v dostatečném rozsahu. Všechny vlivy záměru na životní prostředí byly identifikovány a zhodnoceny správně včetně určení významnosti vlivů. Byly hodnoceny i projektové nehody, nestandardní stavy a nadprojektové nehody. Zástupkyně SÚJB pak v rámci veřejného projednání konstatovala, že SÚJB zkoumal, zda dokumentace a posudek obsahují pro tuto fázi hodnocení záměru správné a dostatečné informace popisující možné vlivy ionizujícího záření na pracovníky, obyvatelstvo a životní prostředí za normálního provozu i při všech myslitelných mimořádných událostech. Dále zkoumal, zda dokumentace a posudek obsahují pro tuto fázi hodnocení správné a dostatečné informace o technických řešeních, která zajistí, aby tyto vlivy byly akceptovatelné ve vztahu k jaderné bezpečnosti a radiační ochraně. SÚJB neměl zásadních připomínek k dokumentaci, k posudku a návrhu stanoviska.

[51] Haváriemi se následně zabývalo i stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 28. 11. 2005, č. j. 7057b/ENV/710/05 (dále také „stanovisko EIA“ nebo „stanovisko“), které zohlednilo shora rekapitulované listiny a výhrady účastníků k nim. Mj. se vypořádalo i s námitkou nedostatečného posouzení nehod. K ní uvedlo, že: „*Problematikou identifikace a analýzy mimořádných a možných provozních nehod se zabývá jak posuzovaná dokumentace (str. 99 dokumentace a dále), tak připomínkovaný posudek na tuto dokumentaci (str. 65-69). K rozšíření podkladů pro posouzení možných následků teroristického útoku s použitím velkého dopravního letadla (identifikovaného jako jediná potenciální iniciační událost, která by mohla vést k dehermetizaci kontejnerů) byly vyžádány doplňující podklady (viz Příloha III posudku „Analýza hypotetického teroristického útoku velkým dopravním letadlem na Sklad vyhořelého jaderného paliva v lokalitě JE Temelín“). Studie formuluje cíle provedené analýzy, výchozí předpoklady a zvolené konzervativní přístupy a shrnuje dosažené závěry a hodnocení možných účinků útoku jak z hlediska dynamických a tepelných účinků, tak z hlediska možných radiačních dopadů. Z tohoto pohledu ji lze považovat za zcela postačující z hlediska posouzení takové události v rámci procesu EIA, i když z důvodů utajení neobsahuje detailní postupy jednotlivých analýz (ty také ani nepatří do rozsahu problematiky posuzované v rámci EIA). Po prostudování této přílohy je nutno konstatovat, že není jasné, jaké další „doplnění vyhodnocení dopadů mimořádných a možných provozních nehod na životní prostředí, včetně člověka“ (v připomínce blíže nespecifikováno) autoři připomínky požadují* […]“ Stanovisko dále na stranách 20 až 30 obsahuje podrobné odborné odpovědi na dotazy (Ministerstva zemědělství, lesnictví a životního prostředí a vodohospodářství Rakouské republiky) týkající se pádu velkého dopravního letadla (proč byl vybrán konkrétní typ letadla, jaké rychlosti a úhly pádu byly zohledněny, jaké scénáře požáru byly zohledněny, jak se zjišťovalo vznikající množství kerosinu, jaké vlastnosti obalového souboru byly uvažovány aj). Ohledně obalového souboru dále ze stanoviska plyne, že největší možnou zátěží je pád střešního vazníku při kolapsu střešní konstrukce (např. při hypotetickém útoku velkým dopravním letadlem) – výsledky analýz však prokazují, že i v takovém případě zůstane zachována těsnost, integrita a podkritičnost obalového souboru (str. 9). Na stranách 10 a 11 stanoviska

EIA je dále uvedeno, že „[k]*onzervativně je třeba předpokládat, že havarijní situace, např. požár, může mít za následek uvedené maximální přípustné snížení stínících vlastností OS* (obalového souboru) [...] *Proto je nutno s takovým konzervativním odhadem zvýšení příkonů dávkového ekvivalentu počítat. Je však nutno konstatovat, že uvažované zvýšení by mělo (díky jednoduchému opatření spočívajícímu v přeložení paliva do jiného OS, event. jiným opatřením, zajišťujícím dodatečné stínění) jen krátkodobý charakter a nepřispělo by k zvýšení negativních vlivů na životní prostředí v žádném ze sledovaných aspektů*."

[52] Podmínkou č. 17 pro fázi přípravy záměru pak dle souhlasného stanoviska EIA je: „*V následných krocích schvalovacího řízení dle zákona č. 18/1997 Sb. a navazujících zákonných norem zajistit příslušnými účinnými opatřeními bezpečnost provozu SVJP* (skladu vyhořelého jaderného paliva) *a ochranu před vnějšími zásahy včetně pádu velkého dopravního letadla.*" Podle podmínky č. 15 pro fázi realizace stavby je pak nutné „[p]*rokázat v rámci schvalovacího řízení etap uvádění SVJP do provozu v souladu s platnými zákonnými předpisy, že budou dodržovány bezpečnostně-technické požadavky pro celou dobu provozu skladu vyhořelého jaderného paliva.*" Mezi podmínky pro fázi vlastního provozu stanovisko dále zařadilo: „*Zajistit technickými a organizačními opatřeními snížení rizika vzniku mimořádných událostí způsobených lidským faktorem, a to i u dodavatelských firem v průběhu provozu*" (podmínka č. 14) a „*Průběžně aktualizovat opatření k zajištění bezpečného provozu SVJP na základě provozních zkušeností a vyhodnocení nových skutečností týkajících se důsledků vnějších vlivů.*" (podmínka č. 18).

[53] Z výše uvedeného vyplývá, že příslušné orgány se možností havárií (a to i tzv. nadprojektových) a jejich následky zabývaly ve všech fázích procesu EIA, přičemž se opakovaně vypořádaly i s námitkami poukazujícími právě na nedostatečné posouzení havárií. V rámci procesu EIA bylo zhodnoceno široké spektrum případných havárií, a to jak havárií způsobených vnitřními iniciačními událostmi (pád obalového souboru z jeřábu, náraz přemisťovaného obalového souboru do uskladněného obalového souboru, přerušení dodávek elektrické energie, požár skladu, exploze atd.), tak i havárií způsobených vnějšími (a to dokonce i cílenými) vlivy (pád letadla, seismicita, extrémní meteorologické podmínky, pozemní a vzdušný teroristický útok atd.). Stejně tak byla vyhodnocena i možnost ztráty těsnosti obalového souboru bez dalšího, tj. bez určení její příčiny, která pokrývá veškeré možné případy nehody vedoucí k roztěsnění obalového souboru. Obalové soubory pro vyhořelé jaderné palivo byly podrobeny široké škále extrémních testů, jako jsou pád z výšky 800 m, náraz lokomotivy jedoucí rychlostí 160 km/hodinu, pád na betonovou desku z výšky 40 m, údery střely, vliv pádu letadla na obalový soubor nebo sklad z nich vytvořený. Jako relevantní stran nadprojektových havárií byl vyhodnocen pád velkého (největšího provozovaného) dopravního letadla na sklad, a to za současného zohlednění všech nepříznivých okolností (v této souvislosti srov. kapitolu 7. 18 městským soudem akcentovaného „bezpečnostního návodu JB-1.7" SÚJB z prosince roku 2010 ukládající provozovatelům jaderných zařízení věnovat zvýšenou pozornost právě pádům velkých letadel a také čl. 9.17 uvedeného dokumentu, který provozovateli jaderného zařízení umožňuje použití realistických předpokladů o konfiguraci a chování zařízení). Uvedený scénář ovšem nebyl zvolen bezúčelně jako jediná varianta nadprojektové havárie, jak uvedl městský soud, nýbrž byl zvolen jako tzv. *worst case scenario*, tj. nejhorší z možných variant, jak bylo v rámci procesu EIA několikrát zdůrazněno (bylo uvedeno, že se jedná o iniciační událost reprezentující nejhorší důsledky

nadprojektové nehody, která by mohla vést za společného působení mnoha nepříznivých okolností k dehermetizaci obalového souboru). Takové posouzení pak logicky nahrazuje posouzení všech dalších, tj. méně závažných, havárií. I při extrémně nepříznivě zvolených hodnotách průběhu havárie bylo zjištěno, že by standardně nemělo vůbec dojít k roztěsnění obalových souborů. To potvrdily i analýzy prováděné v podobných případech v jiných státech, jejichž závěry jsou popsány na stranách 107 až 109 dokumentace EIA. Pro případ zcela extrémních podmínek byl posuzován i modelový scénář nehody způsobující ztrátu těsnosti všech bariér obalového souboru i pláště umožňující únik radionuklidů do životního prostředí, a to při nepříznivých meteorologických podmínkách. Bylo však zjištěno, že ani v tomto případě by nebyly překročeny hodnoty vyžadující provedení neodkladných opatření ve vztahu k obyvatelstvu.

[54] Nejvyšší správní soud dodává, že napadené územní rozhodnutí bylo vydáno se souhlasem Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, jako orgánu státní správy vykonávajícího státní dozor nad jadernou bezpečností, jadernými položkami, fyzickou ochranou, radiační ochranou, havarijní připraveností a technickou bezpečností vybraných zařízení. Žalovaný si dle závazného právního názoru správních soudů v rámci odvolacího řízení vyžádal vyjádření tohoto úřadu ze dne 20. 4. 2016, na které pak v rámci rozhodnutí o odvolání odkázal a jeho relevantní části citoval. K tvrzenému nedostatečnému posouzení havárií pak SÚJB konstatoval následující: „*Vyhodnocení pádu velkého dopravního letadla a dalších nadprojektových nehod bylo provedeno v dokumentu „Analýza nadprojektových nehod“, arch. č. EGP 5094-F-080437, ÚJV Řež, a.s., divize Energoprojekt Praha, 19. 8. 2008, který byl součástí dokumentace k žádosti o vydání povolení k výstavně SVJP Temelín podle § 9 odst. 1 písm. b) atomového zákona. SÚJB posoudil tento dokument spolu s dalšími požadovanými dokumenty a dne 20. 8. 2008 svým rozhodnutím č. j. SÚJB/ONRV/18992/2008 vydal povolení k výstavbě jaderného zařízení – skladu vyhořelého jaderného paliva v areálu JE Temelín. Pád velkého dopravního letadla typu Boeing B747-400 byl analyzován pro různé směry dopadu na skladovací halu s inventářem VJP, který odpovídá plná kapacitě JE Temelín; tj. 152 ks OS s maximálně 1370 t uranu ve VJP. Závěrem vlivu této nadprojektové nehody na okolí SVJP Temelín bylo konstatováno, že „i za nepříznivých klimatických podmínek je reálné, že krátkodobé efektivní dávky jedinců z kritické skupiny obyvatelstva (tj. z modelové skupiny fyzických osob, která představuje ty jednotlivce z obyvatelstva, kteří jsou u daného zdroje a danou cestou ozáření nejvíce ozařování – poznámka autora odpovědi) budou pod úrovní 1 mSv, takže nebudou nutná neodkladná ochranná opatření*“. Z vyjádření SÚJB dále vyplývá, že za normálních a většiny mimořádných událostí nemá provoz skladu vyhořelého jaderného paliva Temelín žádný měřitelný vliv na radiační situaci v okolí areálu jaderné elektrárny Temelín. Radiační situace v okolí skladu vyhořelého jaderného paliva Temelín je průběžně monitorována a SÚJB je každoročně informován o výsledcích tohoto monitoringu. Zpráva o provozu skladu za rok 2015 ze dne 27. 1. 2016 uvádí hodnoty integrálních dávek v okolí skladu vyhořelého jaderného paliva Temelín (měřicí body 40 - 43) na úrovni přirozeného pozadí. Bezpečnost skladu vyhořelého jaderného paliva je SÚJB průběžně hodnocena; každých 10 let je prováděno komplexní hodnocení bezpečnosti při vydávání nového povolení k provozu podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů (dále též „atomový zákon“).

[55] Ve shodě se stěžovateli pak nutno konstatovat i to, že v procesu EIA by primárně měly být zkoumány možné (relevantní), a nikoliv zcela nepravděpodobné havárie. Podle směrnice č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů (EIA), v konsolidovaném znění musí být při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot brána v úvahu mj. rizika nehod s ohledem zejména na používané látky nebo technologie (čl. 4 odst. 3 ve spojení s bodem 1 přílohy č. III; důraz přidán). Ještě jednoznačněji je pak povinnost posouzení havárií obsažena v novelizovaném znění § 5 odst. 3 zákona o posuzování vlivů (účinném od 1. 11. 2017). Podle věty druhé daného odstavce se posuzují *vlivy související s běžným provozováním záměru i vlivy vyplývající ze zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní* (důraz přidán). Důvodová zpráva v této souvislosti uvádí, že navržená úprava reflektuje požadavky čl. 3 odst. 2 revidované směrnice EIA. Uvedený článek této směrnice (č. 2011/92/EU ve znění směrnice č. 2014/52/EU) pak uvádí, že mezi vlivy působící na obyvatelstvo a lidské zdraví, biologickou rozmanitost, půdu, vodu ovzduší a klima, hmotný majetek, kulturní dědictví a krajinu patří vlivy předpokládané v důsledku zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro dotčený záměr relevantní (důraz přidán).

[56] Nejvyšší správní soud dodává, že zákon explicitně nerozlišuje havárie na těžké, méně těžké atp. ZPV v § 5 odst. 3 *in fine* stanoví, že je třeba posoudit *běžné provozování i možnost havárie.* I z toho by bylo možno usuzovat na nutnost posuzování spíše běžných (do úvahy přicházejících) havárií. V tomto duchu ostatně vyznívá i odborná literatura týkající se § 5 ZPV: „*V prvé řadě je třeba identifikovat vlivy záměru na životní prostředí. Identifikace se zaměřuje na vlivy předpokládané, tj. pravděpodobné. Nelze se omezit pouze na vlivy, které s jistotou v důsledku realizace záměru nastanou. Vlivy záměru lze totiž s jistotou identifikovat až po realizaci záměru a po určité době jeho působení na okolí. Je-li však posuzování EIA nástrojem prevence a provádí se před zahájením povolovacího řízení, je nezbytné pracovat s pravděpodobností, samozřejmě podloženou objektivními skutečnostmi (informacemi o území a záměru, vědeckými poznatky, odbornými studiemi atd.). Nelze brát do úvahy jakýkoli hypotetický vliv s podprahovou mírou pravděpodobnosti, že nastane, nýbrž vlivy natolik pravděpodobné, že je lze běžně očekávat, byť nikoli s jistotou a pouze za určitých podmínek, jejichž konstelace může reálně nastat*“ (BAHÝĽOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-589-3). Dodat pak lze, že i dle městským soudem akcentovaného „bezpečnostního návodu JB-1.7“ SÚJB z prosince roku 2010 musí projektová východiska zahrnout všechny postulované iniciační události s vlivem na jadernou bezpečnost, které tam přísluší s ohledem na pravděpodobnou četnost výskytu a možné radiologické důsledky. Reprezentativní spektrum iniciačních událostí musí být určeno s využitím deterministických a pravděpodobnostních metod, s uplatněním provozních zkušeností a inženýrských odhadů, relevantních pro daný typ zařízení (strana 17). Daný dokument dále uvádí, že: „[k]*onkrétní výběr scénářů těžkých havárií by měl být proveden na základě pravděpodobnostního hodnocení bezpečnosti a s respektováním existující mezinárodní praxe*“ (strana 19; k zohlednění mezinárodní praxe viz výše). Obdobně pak Mezinárodní agentura pro atomovou energii ve svých veřejně přístupných bezpečnostních standardech (Fundamental Safety Principles; https://www-pub.iaea.org/books/iaeabooks/7829/Fundamental-Safety-Principles) uvádí, že primárním cílem připravenosti a reakce na nukleární nebo radiační pohotovost je mj. zajištění, že

radiační rizika pro rozumně předvídatelné incidenty (*reasonably foreseeable incidents*) budou minimální a dále že při tvorbě havarijních opatření musí být pozornost věnována všem rozumně předvídatelným událostem (čl. 3.34. a 3.37.).

[57] Nejvyšší správní soud dodává, že v daném případě byly zkoumány i další možné havárie, vč. zemětřesení, pozemního i vzdušného teroristického útoku atp. Městský soud ostatně ani neuvedl, jaká další iniciační událost nadprojektové nehody by měla být v procesu EIA posouzena. To ostatně netvrdí ani žalobce. Ten ani v žalobě nezmiňoval, jakou další havárií bylo nutno se zabývat, resp. kterou se správní orgány dostatečně nezabývaly, pouze obecně tvrdil, že správní orgány v procesu posouzení vlivů na životní prostředí ignorovaly jeho požadavek na doplnění dokumentace spočívající v posouzení těžké havárie, a dále tvrdil, že není prokazatelně znám průběh nadprojektové nehody skladu.

[58] Na základě výše uvedeného proto nelze souhlasit s městským soudem, že nedošlo k řádnému vyhodnocení havárií ve smyslu § 5 odst. 3 ZPV. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v rámci procesu EIA završeného vydáním souhlasného stanoviska Ministerstva životního prostředí došlo k dostatečnému posouzení vlivů případné havárie skladu. Uvedené stanovisko pak bylo podkladem pro rozhodování správních orgánů rozhodujících v územním řízení, které na něj na mnoha místech svých rozhodnutí odkazovaly (mj. právě ve vztahu k namítanému nedostatečnému posouzení těžkých nehod). Již z tohoto důvodu bylo nutno rozsudek městského soudu zrušit.

[59] Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i z toho důvodu, že žalobci nebylo umožněno seznámit se s vyjádřením SÚJB ze dne 20. 4. 2016. Tímto došlo podle městského soudu k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, které mělo za následek nutnost zrušení rozhodnutí žalovaného. Ani v tomto ohledu se Nejvyšší správní soud s městským soudem neztotožnil.

[60] Nejvyšší správní soud předesílá, že uvedené vyjádření vyžádal žalovaný v návaznosti na dřívější závazný právní názor městského soudu (viz shora uvedený rozsudek ze dne 26. 8. 2015, č. j. 3 A 92/2011 - 132). Jak již bylo výše rovněž uvedeno, žalobce se mohl bránit proti předmětnému záměru pouze v územním řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 9 As 38/2007 - 99, a ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274). Žalobci nebylo umožněno domáhat se ochrany proti předmětnému záměru ve stavebním řízení, stejně tak se nemohl účastnit řízení před SÚJB, kterým bylo povoleno umístění skladu vyhořelého jaderného paliva podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona. Za této situace mu nelze vytýkat, pokud svou obranu koncentroval do územního řízení, ve kterém uplatnil řadu námitek, z nichž některé byly na hraně mezi námitkami, které lze uplatnit v řízení o umístění stavby podle stavebního zákona a v řízení o „umístění stavby“ podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona. Za účelem jejich vypořádání a v návaznosti na dřívější závazný právní názor městského soudu obsažený v uvedeném rozsudku ze dne 26. 8. 2015 (ve kterém městský soud ani nenaznačil, že by žalovaný měl vyžádané vyjádření zaslat žalobci, jinak že dojde k porušení § 36 odst. 3 správního řádu), vyžádal žalovaný u SÚJB vyjádření k uvedeným námitkám. Tomuto požadavku žalovaného SÚJB vyhověl a vypracoval vyjádření ze dne 20. 4. 2016. V tomto dokumentu se vyjádřil k jednotlivým námitkám spadajícím do jeho kompetence, resp. k uvedeným hraničním námitkám. Toto

vyjádření pak žalovaný bez dalšího převzal do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby obstálo v dalším přezkumu před městským soudem. Z uvedeného vyplývá, že spíše než o podklad rozhodnutí se jednalo o argumentaci k jednotlivým odvolacím námitkám.

[61] Bez ohledu na uvedené specifické okolnosti dané věci je třeba dodat, že ačkoliv platí obecná povinnost doručit účastníkovi řízení v případě doplňování odvolacího řízení výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nevyvolává nesplnění uvedené povinnosti vždy nutnost zrušení správního rozhodnutí. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení odvolacího rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, č. 2073/2010 Sb. NSS, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 - 28, ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005 - 86, ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 54/2008 - 80, ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008 - 90). Je to přitom žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78, podle něhož „[n]*amítl-li žalobce* v *posuzované věci nemožnost seznámit se* s *podklady pro rozhodnutí, je* [...] *pro úspěšnost dané námitky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo* v *případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.*“ (důraz přidán).

[62] V nyní projednávané věci žalobce v žalobě pouze obecně uváděl, že došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neuváděl však, jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit rozhodnutí žalovaného, resp. dotknout se jeho práv. Žalobce nekonkretizoval (s výjimkou argumentace uplatněné v rámci dalších žalobních bodů, ke kterým se soud vyjádřil, přičemž s jeho závěry žalobce ani ve vyjádření ke kasační stížnosti nepolemizuje), z jakého důvodu jsou závěry žalovaného nesprávné. Žalobci přitom nic nebránilo v tom, aby z hlediska § 36 odst. 3 správního řádu konkretizoval, s jakou částí argumentace žalovaného (vč. té převzaté od SÚJB) nesouhlasí, resp. aby specifikoval, které konkrétní výtky proti vyjádření SÚJB nemohl uplatnit již v průběhu odvolacího řízení. Takto však nepostupoval a omezil se na uvedenou obecnou argumentaci.

[63] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, pokud na základě žalobní argumentace k § 36 odst. 3 správního řádu zrušil rozhodnutí žalovaného. Městský soud uvedené žalobní námitce neměl přisvědčit, což v dalším řízení rovněž napraví. V tomto dalším řízení bude mít na zřeteli, že nový žalobní bod lze uplatnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby, přičemž v daném případě tato lhůta již uplynula. Řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 s. ř. s.), přičemž pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69, ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007 - 407, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 A 72/2001 - 75, ze dne 8. 9. 2014, č. j. 8 Afs 106/2014 - 26 atp.). Také Ústavní soud potvrdil, že s ohledem na efektivnost soudního řízení zákonodárce koncentroval řízení před krajskými soudy tím, že stanovil lhůtu k podání správní žaloby v délce dvou měsíců, ve které je třeba uplatnit

veškeré žalobní body (viz nálezy ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, nebo ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09).

[64] Žalovaný v kasační stížnosti konečně namítal, že napadený rozsudek městského soudu je nutno zrušit z důvodu místní nepříslušnosti městského soudu. Tuto námitku Nejvyšší správní soud důvodnou neshledal.

[65] Kasační soud předesílá, že v pořadí první žalobu podal žalobce k městskému soudu ještě před účinností zákona č. 303/2011 Sb. Tímto zákonem došlo ke změně místní příslušnosti správních soudů upravené v § 7 s. ř. s. Podle tehdy účinného znění byl místně příslušným ten krajský soud, v jehož obvodu bylo sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. O této žalobě byl tedy oprávněn rozhodovat Městský soud v Praze, který také o žalobě rozhodl (rozsudkem ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ca 332/2008 - 124, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení). Na základě další žaloby pak městský soud rozsudkem ze dne 26. 8. 2015, č. j. 3 A 92/2011 - 132, opětovně zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání. O odvolání bylo následně opětovně rozhodnuto žalovaným (rozhodnutím ze dne 3. 6. 2016). I toto rozhodnutí žalobce napadl správní žalobou (doručenou městskému soudu dne 4. 8. 2016), o které rozhodl městský soud nyní napadeným rozsudkem.

[66] Ze soudního spisu přitom nevyplývá, že by žalovaný v řízení před městským soudem uplatnil námitku místní nepříslušnosti, ač mu bylo známo, že tento soud bude ve věci rozhodovat. Městský soud informoval žalovaného o tom, že ve věci bude rozhodovat, přípisem ze dne 31. 8. 2016, kterým jej současně vyzval k předložení správního spisu a vyjádření k žalobě (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). Podle konstantní judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 Azs 156/2006 - 38), „*za situace, kdy stěžovatel podal svou žalobu ke Krajskému soudu v Praze, tento se neshledal být místně nepříslušným a stěžovatel ani žalovaný neuplatnili v průběhu řízení před tímto soudem námitku nepříslušnosti, byla by i taková vada zhojena uplatněním zásady perpetuatio fori. Podle § 105 odst. 1 občanského soudního řádu, které je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. použít i ve správním soudnictví (s. ř. s. vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje), totiž zvažuje místní příslušnost soud před tím, než začne jednat o věci samé, případně k námitce účastníka, je-li uplatněna při prvním úkonu, který účastníkovi přísluší. Jedná se právě o projev zásady perpetuatio fori (trvání místní příslušnosti), která vyjadřuje to, že se místní příslušnost jako podmínka řízení posuzuje podle okolností, které existují v den zahájení řízení, tj. v den podání žaloby u soudu, a trvá až do skončení řízení.*“ Podpůrně viz i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, č. j. Nad 52/2003 - 28, ze dne 13. 5. 2003, č. j. Nad 41/2003 - 32, atp.

[67] Podle § 105 odst. 1 o. s. ř. (který se použije ve správním soudnictví na základě § 64 s. ř. s.) tedy správní soud zkoumá místní příslušnost jen před tím, než začne jednat o věci samé, nebo rozhodl-li o věci samé bez jednání, jen před vydáním rozhodnutí. Později místní příslušnost soud zkoumá pouze k námitce účastníka, která byla uplatněna při prvním úkonu, který účastníku přísluší. Za takový první úkon i odborná literatura považuje v podstatě jakýkoliv „*první procesní úkon adresovaný soudu buď z iniciativy účastníka, nebo na výzvu soudu*.“ (srov. Drápal, L., Bureš J. a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář.* 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009, str. 700). Za takový úkon lze jistě

považovat vyjádření žalovaného k žalobě. Ve vyjádření k žalobě však žalovaný námitku místní nepříslušnosti nevznesl. Neučinil tak ani do vydání rozhodnutí městského soudu. Z uvedených důvodů nesouhlasí zdejší soud s žalovaným, že by bylo řízení před městským soudem stiženo vadou podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IX.

[68] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud pochybil, pokud pro uvedené důvody zrušil rozhodnutí žalovaného a územní rozhodnutí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyly dány důvody pro takový postup.

[69] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán shora vyslovenými právními názory (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[70] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[71] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. září 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu