Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O VÝSTAVBĚ JADERNÉ ELEKTRÁRNY

MARTIN HOLÍK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Příspěvek se zabývá jednotlivými možnostmi účasti veřejnosti při rozhodování o výstavbě nové či rozšíření stávající jaderné elektrárny. Veřejnost se může především v široké míře účastnit procesu posuzování záměru výstavby jaderných elektráren na životní prostředí, kde každý může ve všech stádiích posuzování vyjádřit své připomínky. Další možností je účast veřejnosti při povolování staveb jaderných elektráren dle stavebního zákona, tj. v rámci územního a stavebního řízení. Veřejnost je však prakticky vyloučena z poslední fáze zprovozňování jaderné elektrárny, a to při rozhodování dle atomového zákona.

Key words in original language
Účast veřejnosti při rozhodování o výstavbě jaderné elektrárny; posuzování záměru výstavby jaderné elektrárny; účast veřejnosti při rozhodování dle atomového zákona.

Abstract
The contribution deals with the particular possibilities of the public at the decision making process on development of nuclear power plants. The public is allowed in the large extent to participate on the environmental assessment of the new power plant, where everyone can in all stages of the assessment express his or her own remarks. The next possibility is the participation of the public at the permission of the nuclear power plants according to the building act, i.e. within the frames of the area management and building control. However, the public is practically excluded from the final phase of the opening the nuclear power plant, namely from the decision according to the atomic act.

Key words
The participation of the public at the decision making process on development of the nuclear power plants; environmental assessment of the power plant; the participation of the public at the decision making process according to the atomic act.

1. Úvod

V nedávné době byla ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu představena aktualizovaná Státní energetická koncepce[1], která formuluje

[1] http://www.mpo.cz/kalendar/download/71707/priloha002.pdf

cíle české energetické politiky do roku 2050. Dle tohoto dokumentu by se měl podpořit a urychlit proces projednávání výstavby nových jaderných bloků včetně nezbytných kroků mezinárodního projednávání s cílem umožnit jejich co nejrychlejší uvedení do provozu.

V souladu s touto koncepcí probíhá v současnosti posuzování vlivů na životní prostředí nového jaderného zdroje v Temelíně a uvažuje se i o rozšíření jaderné elektrárny v Dukovanech.

Jaderná energetika je bezesporu tématem, které rozděluje společnost. Je těžké najít někoho s neutrálním názorem na využívání jaderné energie. Klade se tedy otázka jaká je možnost občanů ovlivnit stavbu jaderné elektrárny, případně rozšíření stávajících jaderných elektráren. V tomto příspěvku bych se rád krátce zamyslel nad jednotlivými možnostmi ovlivnit stavbu jaderné elektrárny, které dává náš právní řád veřejnosti.

2. Posuzování vlivu jaderných elektráren na životní prostředí

Veřejnost se může poprvé vyjádřit k zamýšlené stavbě jaderné elektrárny v rámci posuzování vlivu jaderných elektráren na životní prostředí, přičemž právě publikování záměru o zamýšlené stavbě bývá okamžikem, kdy se veřejnost o zamýšlené stavbě dozví.

Dle přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „Zákon EIA“) podléhají záměry staveb zařízení s jadernými reaktory obligatorně posuzování. V rámci posuzování záměru se každý může vyjádřit prakticky ve všech stádiích procesu posuzování, a to až do vydání závěrečného stanoviska. Pokud příslušný úřad zajišťující posuzování příslušného záměru obdrží nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku, je povinen zajistit veřejné projednání posudku a současně dokumentace. V rámci veřejného projednání se pak každý může k příslušnému záměru vyjádřit.

Zákon EIA byl však mnohokráte kritizován v souvislosti s nedostatečnou možností napadnout stanovisko žalobou, a to vzhledem ke skutečnosti, že stanovisko není rozhodnutí dle právního řádu.

V současné době je možnost soudního přezkumu stanoviska omezena na soudní přezkum v rámci navazujících správních rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení).

Stávající stav právní úpravy je neuspokojivý především díky tomu, že dotčená veřejnost se stává prostřednictvím občanských sdružení účastníkem navazujících řízení, pouze pokud byly splněny 3 podmínky:

1) účastníci předložili vyjádření v procesu EIA,

2) toto vyjádření bylo zahrnuto do stanoviska,

3) správní úřad nerozhodl, že zájmy hájené občanským sdružením nejsou dotčeny.[2]

Dalším limitem posuzování vlivů na životní prostředí je to, že příslušný stavební úřad, který bude vydávat příslušné územní povolení o stavbě jaderné elektrárny, není vázán závěrečný stanoviskem. Je pouze povinen do příslušného rozhodnutí zahrnout požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, pokud jsou v něm uvedené, nebo ve svém rozhodnutí, popřípadě opatření, uvést důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

Zásadním problémem však zůstává soulad Zákona EIA se Směrnicí 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA“) a Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen “Aarhuská úmluva“).

S ohledem na hrozbu sankcí ze strany Společenství je v současnosti v Poslanecké sněmově opětovně projednávána novela Zákona EIA [3], která umožní občanskému sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obci dotčené záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených Zákonem EIA písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, domáhat se žalobou z důvodu porušení tohoto zákona zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Novela však přímo vylučuje odkladný účinek takové žaloby.

Jak platné tak i navrhované znění Zákona EIA přiznává právo brojit v navazujících správních řízeních pouze občanským sdružením, popřípadě obecně prospěšným společnostem. Účast jednotlivce je tak omezena na možnost vyjádřit se k projednávanému záměru případně zúčastnit se veřejného projednávání záměru.

3. Povolování staveb jaderných elektráren dle stavebního zákona

Další možností, kdy se veřejnost může vyjádřit k zamýšlené stavbě jaderné elektrárny je případ, kdy stavba jaderné elektrárny vyžaduje změnu stávajícího územního plánu, případně při rozhodování o územním plánu, který počítá s výstavbou jaderné elektrárny. V rámci schvalování změny územního plánu může každý uplatnit své připomínky ke konceptu územního plánu. Stejně tak může každý uplatnit připomínky k návrhu změny územního plánu, a to nejpozději při jeho veřejném projednávání. § 23 zákona č. 186/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „Stavební zákon“), dále

[2] § 23 odst. 9 Zákona EIA

[3] http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=901&CT1=0.

umožňuje veřejnosti, aby byla při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.

§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK"), umožňuje občanským sdružením (občanskému sdružení nebo jeho organizační jednotce, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny) účastnit se řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody chráněné daným zákonem. Na základě tohoto ustanovení se občanským sdružením otvírá možnost být účastníkem územního řízení o územním rozhodnutí o umístění stavby jaderné elektrárny a v jeho rámci podávat námitky. Veřejnost může být v územním řízení dále zastoupena prostřednictvím institutu veřejného zástupce[4]. V případě, že nedojde mezi jednotlivými účastníky řízení k dohodě, což bývá při otázkách týkajících se stavby jaderné elektrárny pravidlem, musí stavební úřad, kterým je u staveb jaderných zařízení Ministerstvo průmyslu a obchodu[5], rozhodnout na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. S ohledem na skutečnost, že ze strany veřejnosti se většinou bude jednat o otázky týkající se vlivu stavby jaderné elektrárny na životní prostředí, je možno očekávat, že Ministerstvo průmyslu a obchodu bude při svém rozhodování vycházet z výsledku posouzení záměru stavby jaderné elektrárny na životní prostředí. Důležitou roli bude také hrát povolení k výstavbě jaderného zařízení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB"). Veřejnost však nemá právo být zastoupena v řízení před SÚJB (viz. níže).

Ostatní veřejnost může uplatnit své připomínky nejpozději při veřejném projednání žádosti o vydání příslušného územního rozhodnutí o umístění stavby jaderné elektrárny. O uplatněných připomínkách však již příslušný stavební úřad nerozhoduje, ale pouze je vyhodnotí v rámci odůvodnění příslušného územního rozhodnutí.

Na rozdíl od územního řízení však stavební zákon neupravuje výslovně účast občanských sdružení (na základě § 70 ZOPK) ve stavebním řízení. I když stavební úřady z tohoto důvodu občanská sdružení často ze stavebních řízení vylučují, občanská sdružení by se proti tomuto postupu měla bránit, a to s poukazem na § 90 odst. 4 ZOPK, kde je stanoveno, že ZOPK a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu mimo jiné i k předpisům územního plánování a stavebního řádu, což platí i pro

[4] § 23 stavebního zákona.

[5] § 16 stavebního zákona.

určování okruhu účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona a v něm zejména pro územní a stavební řízení.[6]

Pokud by byla občanská sdružení podle § 70 ZOPK z účasti ve stavebních řízeních vyloučena, dostala by se vnitrostátní úprava do rozporu s čl. 6 a čl. 9 Aarhuské úmluvy a s čl. 6 odst. 4 a čl. 10a směrnice Rady 85/337/ES o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA"). Podle těchto ustanovení má dotčená veřejnost zajištěnou účast v rozhodovacím řízení i přístup k právní ochraně prostřednictvím soudů. Za dotčenou veřejnost považuje jak Aarhuská úmluva, tak i Směrnice EIA, také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních předpisů.

Dále jen nutno zmínit i možnost účasti veřejnosti ve stavebním řízení na základě ustanovení §23 odst. 9 Zákona EIA (viz. výše).

4. Veřejnost a rozhodování dle atomového zákona

Jak již bylo uvedeno výše, je pro výstavbu jaderné elektrárny zapotřebí povolení SÚJB k výstavbě jaderného zařízení. § 14 zákona č. 18/1997 Sb. – atomový zákon (dále jen „Atomový zákon"), dle kterého je toto rozhodnutí vydáváno, stanovuje, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Za „řízení" je nutno považovat veškerá řízení dle atomového zákona, která jsou vymezena v § 9 odst. 1 atomového zákona. Mimo rozhodování o výstavbě jaderného zařízení se jedná o taková rozhodování jako je rozhodování o jednotlivých etapách uvádění jaderného zařízení do provozu.

Právě s ohledem na toto ustanovení Atomového zákona bývají zamítány žádosti nevládních organizací být účastníkem řízení před SÚJB. Nevládní organizace se s tímto odůvodněním nespokojily a napadly příslušné rozhodnutí soudní cestou. Soudy však doposud v žádné věci nepotvrdily možnost občanských sdružení či fyzických osob být účastníkem řízení dle Atomového zákona.

Jako příklad může být uveden rozsudek 7 As 50/2007 – 137, ve kterém Nejvyšší správní soud potvrdil, že občanské sdružení s názvem: „V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín", které brojilo proti rozhodnutí SÚJB o povelení provozu II. bloku JE Temelín, není účastníkem příslušného řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že při vydávání povolení postupuje SÚJB podle správního řádu, nestanoví-li atomový zákon jinak. Správní řád je proto subsidiárním předpisem, a protože atomový zákon v ustanovení § 14 odst. 1 výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele, je účastníkem jen tento žadatel.

[6] Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 580).

V této souvislosti je především důležité posouzení skutečnosti, zda úprava účastenství v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je vždy speciální vůči základní úpravě účastenství v konkrétním řízení, neboť většina občanských sdružení se domáhala být účastníkem řízení dle atomového zákona právě s poukazem na toto ustanovení. Tato skutečnost se stala předmětem posouzení Nejvyššího soudu v rozsudku 2 As 13/2006 – 110, ve kterém občanské sdružení Jihočeské matky brojilo proti rozhodnutí SÚJB ohledně povolení provozu jaderné elektrárny Temelín. Dle argumentace občanského sdružení jak správní řád, tak i jednotlivé zákony upravující různé věcné problematiky vymezují vždy účastníky každého správního řízení v celé dané věcné oblasti, zatímco předmětné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny doplňuje specializovaného účastníka pouze do řízení, kde navíc hrozí také dotčení zákonem chráněných zájmů ochrany přírody a krajiny. Žalobce měl být dle jeho názoru proto považován za účastníka příslušného řízení před SÚJB, a to i přes dikci 14 odst. 1 Atomového zákona. Dle Nejvyššího správního soudu mezi účastníky nebylo pochyb o tom, že jak § 14 odst. 1 atomového zákona, tak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ve vztahu k této normě, jež obecně vymezuje účastenství všech účastníků ve všech správních řízeních, povahu norem speciálních. Spor se tak dle soudu koncentroval pouze na otázku, která z těchto dvou norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném. Soud konstatoval, že v případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.

Tak tomu dle soudu bylo i v tomto případě, neboť tyto dvě normy nelze aplikovat zároveň, jejich dispozice se totiž vylučují, když není možné, aby jedna norma přiznávala účastenství výslovně jedinému účastníku a souběžně s ní byla aplikována jiná norma, která je přiznává někomu dalšímu. Je proto třeba použít jiné druhy výkladu, zejména výklad jazykový, systematický a teleologický. Nejvyšší správní soud dále zvážil v rámci komplexního systematického výkladu ustanovení § 14 odst. 1 Atomového zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny i v souladu s možným rozporem s Aarhuskou úmluvou a dospěl k závěru, že setrváním na jazykovém výkladu, který za účastníka řízení připouští pouze žadatele o povolení, není porušen ani tento závazek.

V této souvislosti je zajímavé usnesení Ústavního soudu 1791/07. V dané záležitosti se jednalo o ústavní stížnosti občanského sdružení proti rozhodnutí SÚJB o provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín. S touto stížností byl zároveň spojen návrh na zrušení § 14 odst. 1 atomového zákona. Ústavní soud konstatoval, že stěžovatel jako právnická osoba byl a je sice subjektem základního procesního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu či na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, to ovšem za podmínky, že předmětem rozhodování orgánu veřejné správy byla jeho hmotná základní práva a svobody. Tak tomu však v

daném případě nebylo, neboť v řízení o povolení provozu jaderné elektrárny se nejednalo a nemohlo jednat o žádné z hmotných základních práv stěžovatele, jako např. právo na život dle čl. 6 Listiny, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny, na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny a na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 41 odst. 1 Listiny, a to z toho prostého důvodu, že tato základní práva, stěžovatelem "prosazovaná", náleží pouze osobám fyzickým. A protože tedy subjektem uvedených základních hmotných práv nemohou být právnické osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu základní právo dle článku 36 odst. 2 Listiny na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Z výše uvedeného vyplývá, že odmítnutím správní žaloby stěžovatele pro nedostatek jeho aktivní legitimace nedošlo k porušení jeho základního práva na spravedlivý proces dle článku 36 odst. 1 a 2 Listiny, resp. článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani práva na zákonného soudce dle článku 38 odst. 1 Listiny či práva na účinné prostředky nápravy dle článku 13 Úmluvy.

S ohledem na výše uvedené je možno konstatovat, že za současného právního stavu je účastníkem řízení dle atomového zákona pouze žadatel, přičemž veřejnost je zcela vyloučena.

Jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud v odůvodnění svých rozhodnutí konstatovali, že připomínky veškerých subjektů jsou zvažovány v rámci rozhodování o stavbě jaderné elektrárny. Uvádění jaderného zařízení do provozu je z tohoto pohledu pouze nutným dokončováním stavebního díla k tomuto účelu povoleného. Oba dva soudy tak veřejnost „odkázali“ na úvodní stádia rozhodování o stavbě jaderné elektrárny, tj. na proces posuzování vlivů na životní prostředí a územního řízení.

5. Závěr

Současná právní úprava omezuje účast veřejnosti při rozhodování o stavbě jaderné elektrárny na možnost vznášet připomínky v rámci posuzování záměru stavby jaderné elektrárny na životní prostředí a omezeně i na zastoupení v rámci územního plánování a v územním a stavebním řízení.

Veřejnost je však zcela vyloučena z účastenství v rámci stavebního řízení a při rozhodování dle Atomového zákona. Na tomto místě je však třeba uvést, že ostatní zákony, které upravují povolování potencionálně nebezpečných zařízení, účast veřejnosti upravují. Je to především zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci (dále jen „Zákon IPPC“), který přiznává občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, zaměstnavatelským svazům nebo hospodářským komorám, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, stejně tak jako obcím a krajům být účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení, pokud se jako účastníci písemně přihlásily u příslušného úřadu do 30 dnů ode dne zveřejnění údajů ze žádosti o povolení vydání integrovaného povolení. Zákon IPPC se však na povolování výstavby jaderných zařízení nevztahuje.

Dle mého názoru tak Atomový zákon v porovnání se Zákonem IPPC nesystematicky vylučuje veřejnost z účastenství o rozhodování o jaderných zařízeních, která je beze sporu možno považovat za potencionálně nebezpečná zařízení. Je sice pravda, že v rámci Atomového zákona je rozhodováno o řadě skutečností, které se týkají „každodenního" provozu jaderných zařízení, při kterých účast veřejnosti není nutná. Na druhou stranu by Atomový zákon měl alespoň v omezené míře umožnit veřejnosti být účastníkem řízení při rozhodování v zásadních otázkách jako je právě rozhodování o umístění a výstavbě jaderných zařízení. Vyloučení účasti veřejnosti z rozhodování o povolování dle atomového zákona je dle mého názoru i v rozporu i s požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy. Dle mého názoru by veřejnost měla mít možnost být účastníkem při rozhodování dle Atomového zákona, a to nejméně v počátečním stádiu, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná[7].

Stávající znění Atomového zákona tak nesystematicky vylučuje veřejnost z rozhodování o potencionálně nebezpečných stavbách jaderných zařízení. Dle mého názoru by dle de lege ferenda veřejnost měla mít možnost být účastníkem v těch řízeních dle Atomového zákona, ve kterých se rozhoduje o povolení stavby nových jaderných zařízení.

Literature:

- Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 580).
- Dudová, J., Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová, I., Právo životního prostředí. 2. díl., 2. přeprac. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 2006,
- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2007.

Contact – email
marlik@seznam.cz

[7] Čl. 6 odst. 4 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování.