

Trvalé úložiště „vyhořelého“ jaderného paliva

Ve fázi přípravy geologického průzkumu (stanovení průzkumného území) je třeba brát v úvahu jen zájmy, jež by mohly být dotčeny samotným prováděním průzkumu. Jen pokud by již při přípravě průzkumu vyšlo najevo, že s největší pravděpodobností nebude možno v lokalitě, kde by měl průzkum proběhnout, trvalé úložiště vybudovat, je to důvodem k tomu, aby průzkumné území nebylo stanoveno a průzkum se neprovedl. Provádět geologický průzkum má smysl jen v té lokalitě, kde naplnění účelu, pro který je prováděn, není vyloučeno. Důvodem pro závěr, že v určité nadějně lokalitě nelze trvalé úložiště vybudovat, a tedy není ani účelné provést průzkum, však rozhodně nemůže být toliko odpor místní komunity k tomuto záměru. Stejně tak tímto důvodem nemohou být stávající zvláštní přírodní hodnoty dané lokality či například to, že jde o klidné místo využívané k rekreaci. Nelze totiž vyloučit, že průzkum a srovnání jeho výsledků s průzkumy jiných nadějných lokalit ukáže, že právě tato lokalita je při celkovém poměření konkurujících si zájmů, práv a hodnot nejvhodnější k vybudování trvalého úložiště, a to i při zohlednění nutnosti „obětovat“ zvláštní přírodní hodnoty či zasáhnout do dosavadního způsobu využití místa.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp.zn. 2 As 377/2018 ze dne 29.5.2020)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobců: a) Obec Hojkov, se sídlem H., b) Městys Nový Rychnov, se sídlem N.R. c) Obec Milíčov, se sídlem M., d) Obec Cejle, se sídlem C., e) 2. Alternativa, zapsaný spolek, se sídlem D.C., všichni zastoupeni Mgr. P.D., advokátem se sídlem P., proti žalovanému: Ministerstvo životního prostředí, se sídlem P., za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Správa úložišť radioaktivních odpadů, se sídlem P., II) Calla -Sdružení za záchranu prostředí, zapsaný spolek, se sídlem Č.B., ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 13. 9. 2015, č. j. 2994/M/15 61870/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, č. j. 5 A 190/2015 -97: tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, č. j. 5 A 190/2015 -97, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 13. 9. 2015, č. j. 2994/M/15 61870/ENV/15 (dále jen „rozhodnutí ministra“), byl zamítnut rozklad žalobců a osoby zúčastněné na řízení II) a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2014, č. j. 1738/560/13, 67666/ENV/13, GEO 16/2013 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Žalovaný posledně uvedeným rozhodnutím vyhověl žádosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále jen „SÚRAO“), a stanovil průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry Hrádek pro ověření homogenní přírodní geologické struktury -horninového bloku s vhodnými geotechnickými vlastnostmi pro navazující průzkumně -geologické práce. Průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry Hrádek bylo stanoveno za účelem zjištění vhodných podmínek pro možnost vybudování podzemního úložiště vyhořelého jaderného paliva a ostatních radioaktivních odpadů (dále jen „úložiště“) -etapa vyhledávání.

[2] Žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí ministra žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 7. 11. 2018, č. j. 5 A 190/2015 -97, rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud rozhodnutí ministra zrušil zejména z důvodu nezohlednění následného využití předmětného území při posuzování veřejných zájmů. Jako důvodnou shledal námitku žalobců, že při rozhodování o stanovení průzkumného území nelze od etapy vyhledávací oddělit navazující etapu průzkumnou a námitku nedostatečného a nesprávného poměrování veřejných zájmů ve smyslu § 4a odst. 6 zákona č. [62/1988](#) Sb., o geologických pracích, v účinném znění (dále jen „geologický zákon“).

[4] Podle městského soudu nelze na jednotlivé fáze přípravy výstavby úložiště nahlížet jako na samostatná řízení. V daném případě bylo povinností správních orgánů poměřovat veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a veřejný zájem na vybudování úložiště již při rozhodování o stanovení průzkumného území. Městský soud zdůraznil, že při posuzování veřejných zájmů nebyla zohledněna možnost následného využití předmětného území. Správní orgány míru zájmu na následném využití předmětného území s dalšími veřejnými zájmy nikterak nepoměřily a v rozhodnutích správních orgánů zcela chyběla úvaha a závěr o tom, zda existuje jiný veřejný zájem, který by mohl převýšit zájem na následném využití předmětného území pro výstavbu úložiště.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobců a osoby zúčastněné na řízení

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti předně upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 4 As 155/2018 -63 (dále jen „Rozsudek Čihadlo“), který je dle jeho názoru na daný případ přílehlavý.

[7] Stěžovatel má za to, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně interpretoval a aplikoval § 4a odst. 6 geologického zákona. Z § 4a odst. 6 geologického zákona nelze dovozovat povinnost správních orgánů zabývat se otázkou vhodnosti dané lokality pro vybudování úložiště nebo povinnost zabývat se možnými riziky vybudování úložiště již ve fázi stanovování průzkumného území, má-li se podle tohoto ustanovení postupovat „obdobně“.

[8] Správní orgán není povinen vždy a bez dalšího při rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území posoudit další veřejný zájem, který by mohl být v rozporu se samotným vybudováním úložiště (dále jen „další veřejný zájem“), neboť otázka posouzení tohoto dalšího veřejného zájmu ve vztahu k samostatnému vybudování úložiště je primárně řešena až v následném řízení o povolení vybudování hlubinného úložiště. Je-li v řízení o stanovení průzkumného území shledán další veřejný zájem, je možné i vhodné jej zohlednit již ve fázi rozhodování o stanovení průzkumného území. Neučiní-li tak správní orgán, není to samo o sobě důvodem ke zrušení rozhodnutí o stanovení průzkumného území, jak nesprávně shledal městský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatel se s otázkou existence dalšího veřejného zájmu vypořádal ve svém rozhodnutí, když shledal, že takovýto zájem neexistuje.

[9] Stěžovatel dále zdůraznil, že smyslem průzkumu je ověření, zda jsou v dané lokalitě vhodné podmínky pro vybudování úložiště. Rozhodnutím stěžovatele tedy není nijak předjímáno, zda bude v daném území zařízení skutečně umístěno. Požadovat po stěžovateli, aby se již ve fázi průzkumu zabýval úvahami nad potencionálními dopady vybudování úložiště, je zjevně nepřiměřené.

[10] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobci se ve svém vyjádření ztotožnili s právním názorem městského soudu a odkázali na svou předchozí argumentaci v žalobě. Uvedli, že vyslovený právní názor městského soudu je sdílen

nezanedbatelnou částí odborné soudcovské veřejnosti. Žalovaný vydal celkem sedm rozhodnutí, kterými stanovil na žádost SÚRAO průzkumná území pro zvláštní zásahy do zemské kůry v různých lokalitách. Ve všech sedmi lokalitách došlo ke střetu zájmů státní správy s obcemi a spolky, který vyústil ve správní žaloby. Pouze v jednom případě, v lokalitě Čihadlo, bylo městským soudem rozhodnuto tak, že žaloba proti rozhodnutí o stanovení průzkumného území byla zamítnuta (tento rozsudek městského soudu byl Nejvyšším správním soudem přezkoumán Rozsudkem Čihadlo – pozn. NSS); ostatním žalobám bylo vyhověno. Žalobci ve svém vyjádření obsírně specifikovali vady Rozsudku Čihadlo a uvedli, že by se k němu nemělo přihlížet.

[12] Podle názoru žalobců jsou obecné základní parametry hlubinného úložiště známy ještě před provedením průzkumných prací, a proto mohou být vyhodnoceny z hlediska veřejných zájmů již v procesu rozhodování o stanovení průzkumného území. Žalovaný se otázce základních parametrů úložiště vyhýbá a problém odsouvá do dalších řízení. Provádění průzkumných prací a zjišťování, zda je lokalita Hrádek technicky vhodná pro daný účel, má smysl teprve poté, co stěžovatel zváží, zda pro lokalitu převažuje veřejný zájem na budování úložiště nad všemi ostatními relevantními veřejnými zájmy.

[13] Pokud jde o interpretaci § 4a odst. 6 geologického zákona, dle žalobců vyplývá z použití výrazu „zamítne“ skutečnost, že jde o povinnost žádost „zamítnout“, nikoli o pouhou možnost. Použití spojky „a“ („zájem na dalším průzkumu a následném využití“) nelze vyložit jinak, než že má jít o dvě rovnocenná hlediska. V projednávaném případě zákon předpokládá „obdobné“ užití pravidla dle § 4a odst. 6 geologického zákona na zvláštní zásahy do zemské kůry. „Obdobné“ použití zákona však (na rozdíl od „přiměřeného“ použití) znamená, že se daná zákonná ustanovení užijí v plném rozsahu.

[14] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190, žalobci uvedli, že na stanovení průzkumného území není právní nárok. Závěrem zdůraznili společenskou závažnost projednávané věci a navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Ke kasační stížnosti se také vyjádřila osoba zúčastněná na řízení I) -SÚRAO a předložila argumentaci obdobnou námitkám stěžovatele. Nadto uvedla, že nalezení lokality pro vybudování hlubinného úložiště radioaktivních odpadů nemá v České republice žádnou alternativu, a tudíž je veřejným zájmem nejvyšší priority. SÚRAO zdůraznila, že se v daném případě jedná o etapu vyhledávání, kdy dosud nedochází k žádným zásahům do pozemků. Navíc je předem jisté, že další etapy průzkumu nebudou pokračovat na všech lokalitách, ale má dojít k jejich selekci. Závěrem SÚRAO navrhla zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[16] K vyjádření SÚRAO žalobci mimo svou předchozí argumentaci uvedli, že pokud nemají ve věci právo veta, pak jim musí být zaručeno právo na přísnou legalitu a transparentnost celého procesu. Žalovaný se vypořádal s problematikou existence dalšího veřejného zájmu pouze ve vztahu k fázi vyhledávání, nikoliv ve vztahu k následnému využití území pro vybudování úložiště. Náhled SÚRAO na úplnou samostatnost fází vyhledávání a průzkumu dle žalobců podporuje nežádoucí rozdělování povolovacího režimu jako projev tzv. „salámové metody“.

[17] Osoba zúčastněná na řízení II) se k věci nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.; vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že se toutéž právní otázkou již zabýval v Rozsudku Čihadlo a v rozsudku ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 As 121/2018 -47 (dále jen „Rozsudek Kraví Hora“), které se taktéž týkaly stanovení průzkumného území pro zjištění podmínek pro budování úložiště, byť v jiných lokalitách.

[22] Pakliže žalobci namítají nesprávnost a neaplikovatelnost Rozsudku Čihadlo na nyní projednávanou věc, je tato argumentace s ohledem na v mezidobí vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vybudování úložiště v lokalitě Kraví Hora zcela bezpředmětná. V Rozsudku Kraví Hora totiž Nejvyšší soud souhlasně citoval předchozí závěry Rozsudku Čihadlo a opakovaně se tak vyslovil pro jednodušší posuzování podmínek pro geologický průzkum potenciálních lokalit pro vybudování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Rozdíl v identitě žalobců a lokalit potenciálního úložiště přitom není překážkou pro užití právních názorů Rozsudků Čihadlo a Kraví Hora. Závěry obou zmíněných rozsudků plně dopadají na nyní projednávanou věc.

[23] Pokud jde o kasační námitku nesprávné interpretace a aplikace § 4a geologického zákona městským soudem, Nejvyšší správní soud již v bodu 33 Rozsudku Čihadlo uvedl (a v bodu rovněž 33 Rozsudku Kraví Hora zopakoval) následující: „(...) stavbu hlubinného úložiště je potřebné podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. [44/1988](#) Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), posuzovat jako jeden ze zvláštních zásahů do zemské kůry. Z druhého odstavce tohoto ustanovení vyplývá, že se na uvedené zásahy včetně vyhledávání a průzkumu přiměřeně použije § 11 horního zákona, který se jinak vztahuje na vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a výhradních ložisek nevyhrazených nerostů a stanoví, že tuto činnost lze provádět jen na průzkumném území stanoveném podle zvláštního předpisu. Tímto předpisem je geologický zákon, konkrétně jeho ustanovení § 22a a § 4a. Ze znění § 22a geologického zákona plyne, že je při vyhledávání a průzkumu vhodné lokality pro zvláštní zásah do zemské kůry potřeba postupovat „obdobně“ jako by se jednalo o vyhledávání a průzkum výhradního ložiska, tj. v režimu podle § 4a geologického zákona.“

[24] V bodě 34 Rozsudku Kraví Hora pak Nejvyšší správní soud dodal, že „(...) vůdčím principem užití příslušných ustanovení geologického zákona je právě princip přiměřenosti. Zvláštní zásahy do zemské kůry jsou činností výrazně odlišnou od vyhledávání a průzkumu ložisek výhradních nerostů, činností relativně nově upravenou (zatímco dobývání nerostů je činností s dlouhou historií), užívají se při ní relativně nové technologie a činnost může sledovat jiné cíle z hlediska společenského i ekonomického. Je tedy pochopitelné, pokud se „pravidla hry“ dle geologického zákona pro průzkum a dobývání nerostů nepoužijí mechanicky, ale naopak „jen“ přiměřeně na zvláštní zásahy do zemské kůry ve smyslu § 34 odst. 1 horního zákona. Tímto prizmatem je třeba také korigovat výklad § 22a odst. 1 geologického zákona a slova obdobně, které je v tomto ustanovení poněkud nevhodně užito, přičemž nevhodnost je patrná z účelu právní úpravy a výslovného znění § 34 odst. 2 horního zákona.“

[25] I nyní Nejvyšší správní soud v této otázce přisvědčuje stěžovateli. Na tzv. zvláštní zásahy do zemské kůry (mezi něž patří i zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení pro ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech) nelze mechanicky a v plném rozsahu vztahovat ustanovení geologického zákona, která dopadají na průzkum a dobývání výhradních ložisek nerostů, jak nesprávně učinil městský soud v napadeném rozsudku.

[26] Pokud jde o kasační námitku oprávněného nezohlednění následného využití území stěžovatelem, k této otázce se Nejvyšší správní soud také v rozsudcích Čihadlo (zejm. bod 43) a Kraví Hora

vyjadřoval. Posuzování dalších veřejných zájmů by při stanovení průzkumného území bylo obvykle předčasné, neboť by bylo v mnoha ohledech hypotetické. Je zřejmé, že pokud při výrobě elektrické energie v jaderných elektrárnách vzniká radioaktivní materiál v podobě „vyhořelého“ jaderného paliva, případně pokud v souvislosti s jinými činnostmi vzniká jiný radioaktivní materiál, může být vhodným způsobem naložení s tímto materiálem jeho „trvalé“ (fakticky velmi dlouhodobé) uložení v horninovém bloku zemské kůry, jenž je k tomu svými geologickými a dalšími vlastnostmi způsobilý (není-li technicky možné či účelné radioaktivní materiál jinak zpracovat a dále využít). Je zcela logické, že hledání místa pro trvalé úložiště probíhá ve více navazujících etapách. Začne tipováním nadějných lokalit na základě dostupných geologických informací. Poté budou nadějně lokality podrobeny bližšímu zkoumání, jehož významnou součástí bude obvykle geologický průzkum na předtím stanoveném průzkumném území. Podle výsledků bližšího zkoumání a při zohlednění dalších relevantních hledisek bude nakonec vybrána jedna lokalita (případně více, bylo-li by to třeba) a v ní bude trvalé úložiště vybudováno.

[27] Ve fázi bližšího zkoumání nadějných lokalit obvykle není možno s jistotou říci, že konkrétní lokalita nebude pro trvalé úložiště vhodná s ohledem na zájmy obce, na jejímž území se nachází, či konkrétních tam žijících lidí. Výběr lokality pro trvalé úložiště musí být založen na posouzení řady kritérií, mezi nimiž nicméně klíčová budou kritéria opírající se o geologický průzkum všech nadějných lokalit a srovnávající jejich geologické parametry. Teprve budou-li známy parametry vhodnosti nadějných lokalit z hledisek geologických, dají se tyto parametry pro účely konečného výběru poměřovat s dalšími hledisky, mezi nimi i lokálními zájmy. Jinak řečeno, nejprve je nutno mít dostatek informací o míře geologické vhodnosti jednotlivých nadějných lokalit a teprve poté je možno na základě těchto informací provést konečný výběr.

[28] Místní komunity v nadějných lokalitách zásadně nemají právo geologickému průzkumu a jiným způsobům zjišťování relevantních podkladů pro výběr bránit. Nemají právo „utnout již v zárodku“ úvahy o tom, že by případně lokalita na území jejich obce mohla být trvalým úložištěm. Trvalé úložiště je věcí veřejného zájmu vysoké míry důležitosti; pokud bude určitá lokalita při férovém zohlednění relevantních hledisek vybrána jako místo pro trvalé úložiště, musí se místní komunita ve prospěch tohoto veřejného zájmu „obětovat“. V České republice existují v nejrůznějších oblastech, mimo jiné i v souvislosti s mírovým využíváním jaderné energie, veřejné zájmy, které se vyznačují tím, že pro jejich dosažení se musí někdy „obětovat“ jiné zájmy, práva či hodnoty. Při poměrování protichůdných zájmů, práv a hodnot je třeba, aby všichni dotčení měli právo uplatnit svůj hlas, aby všechny relevantní argumenty byly pečlivě zváženy a aby protichůdné zájmy a hodnoty byly dotčeny, jen není-li zbyti a pokud možno v co nejmenší míře, a újmy vzniklé dotčením byly patřičně kompenzovány. Nikdo však nemá právo prosazení veřejného zájmu, například vybudování trvalého úložiště, zabránit jen proto, že jeho případné negativní dopady nechce ve své blízkosti („not in my backyard“).

[29] Ve fázi přípravy geologického průzkumu (stanovení průzkumného území) je tedy třeba brát v úvahu jen zájmy, jež by mohly být dotčeny samotným prováděním průzkumu. Jen pokud by již při přípravě průzkumu vyšlo najevo, že s největší pravděpodobností nebude možno v lokalitě, kde by měl průzkum proběhnout, trvalé úložiště vybudovat, je to důvodem k tomu, aby průzkumné území nebylo stanoveno a průzkum se neprovedl. Provádět geologický průzkum má totiž smysl jen v té lokalitě, kde naplnění účelu, pro který je prováděn, není vyloučeno. Důvodem pro závěr, že v určité nadějně lokalitě nelze trvalé úložiště vybudovat, a tedy není ani účelné provést průzkum, však rozhodně nemůže být toliko odpor místní komunity k tomuto záměru. Stejně tak tímto důvodem nemohou být stávající zvláštní přírodní hodnoty dané lokality či například to, že jde o klidné místo využívané k rekreaci. Nelze totiž vyloučit, že průzkum a srovnání jeho výsledků s průzkumy jiných nadějných lokalit ukáže, že právě tato lokalita je při celkovém poměření konkurujících si zájmů, práv a hodnot nejvhodnější k vybudování trvalého úložiště, a to i při zohlednění nutnosti „obětovat“ zvláštní

přírodní hodnoty či zasáhnout do dosavadního způsobu využití místa.

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud věc nesprávně posoudil, shledal-li, že správní orgány jsou již ve fázi žádosti o stanovení průzkumného území povinny zvažovat při poměrování veřejných zájmů podle § 4a odst. 6 geologického zákona nejen míru zájmu na dalším průzkumu, ale i míru zájmu na následném zamýšleném využití lokality.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Územní plán \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vyhoštění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Restituce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zdravotní služby \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta](#)
- [Územní plán](#)