

# JADERNÉ ELEKTRÁRNY VE SVĚTLE POVOLOVACÍ LEGISLATIVY

Daniel Brix

*Ve světle aktuálního vývoje v oblasti jaderné energetiky, kdy vláda přijala zásadní rozhodnutí posouvající dlouholeté plány výstavby jaderných zdrojů k realizaci konkrétních projektů, je vhodné se na jadernou problematiku podívat podrobněji rovněž z hlediska legislativního rámce, ve kterém se povolování těchto energetických zdrojů pohybuje. Příspěvek tak představuje základní zákonnou úpravu, která se na povolování jaderných zdrojů vztahuje. Zaměřuje se pak podrobněji na specifické úpravy přijaté právě pro tyto typy jaderných zdrojů za účelem možného zrychlení jejich přípravy a povolování.*

V posledních týdnech došlo k zásadnímu rozhodnutí ve vztahu k rozvoji jaderné energetiky. Vláda rozhodla o preferovaném dodavateli jaderných elektráren a doporučila dále jednat o podmínkách kontraktu s korejskou společností Korea Hydro & Nuclear Power Company (KHNP). Vláda dále rozhodla, že jednání budou zahájena o výstavbě dvou bloků v lokalitě Dukovany a o možnosti zasmělnit závazné opce na další nové zdroje v lokalitě Temelín.<sup>1</sup> Jedná se tak o další významný posun v přípravě rozvoje jaderné energetiky v České republice. Zároveň se rozvíjí vyhledávání lokalit pro přípravu a výstavbu malých modulárních reaktorů (známých pod zkratkou SMR – *Small Modular Reactors*). Ministerstvo průmyslu a obchodu k tomu uvádí: „Modulární reaktory je možné vyrábět sériově v továrnách a po jednotlivých blocích jich postupně víc soustředit na jednom místě. Při jejich přípravě dává smysl umístit je do lokalit současných uhelných zdrojů, kde mohou SMR produkovat nejen elektrickou energii, ale i teplo do centrálních soustav zásobování teplem, které nyní v těchto regionech zajišťují právě končící uhelné elektrárny“<sup>2</sup>. Vzhledem k tomu, že pro dokončení přípravné fáze výstavby jaderných elektráren je třeba projít celou řadou řízení, je nasnadě se seznámit se zásadními legislativními akty, které ovlivňují a budou ovlivňovat jejich přípravu a povolování.

Poslední roky byly poměrně bohaté na změny legislativních předpisů v oblasti

povolovacích řízení, které mají vazbu na povolování jaderných elektráren. Není třeba upozorňovat na zbrusu nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (NSZ), nicméně nejde pouze o něj. Několikerých novel se dočkal zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dříve známý jako „liniový zákon“). V souvislosti s rekodifikací stavební legislativy se změn dočkala oblast environmentální legislativy, a to především v podobě nového zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Revizí prošel, byť již s větším časovým odstupem, také atomový zákon. Zákonem č. 263/2016 Sb., atomový zákon, bylo přijato jeho zcela nové znění. Cílem tohoto článku je seznámit čtenáře s tím, jak se tato legislativní aktivita promítla do povolování staveb jaderných elektráren, jaká specifická opatření zákonodárce přijal zejména ve výše uvedených zákonech a v dalších předpisech, které s povolováním tohoto typu staveb souvisí.

## Vymezení atomovým zákonem

V první řadě nelze vynechat oborovou legislativu v podobě atomového zákona. Jím vymezené definice jsou často využívány i v jiných právních předpisech, kterým se budeme dále věnovat podrobněji. Prvním je pojem jaderné zařízení podle § 3 odst. 2 písm. e) ato-

mového zákona, pod nějž lze zahrnout celou řadu staveb, které souvisí s mírovým využíváním jaderné energie. Pro potřeby tohoto textu jde zejména o jadernou elektrárnu, jež je definována jako „stavba nebo provozní celek, jehož součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci nebo jinou řetězovou jadernou reakci“. Dalšími stavbami, které jsou také jaderným zařízením, ale kterým se v rámci tohoto článku nebudeme podrobněji věnovat, jsou například sklad vyhořelého jaderného paliva, pro nějž se rovněž vžil pojem „mezisklad“. Sklad vyhořelého jaderného paliva je v areálu obou českých stávajících jaderných elektráren. Dalšími jadernými zařízeními ve smyslu atomového zákona mohou být závod na výrobu jaderného paliva nebo přepracování vyhořelého jaderného paliva či sklady radioaktivního odpadu. V neposlední řadě je jaderným zařízením rovněž úložiště radioaktivního odpadu, pro nějž dlouhodobě hledá Správa úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO) vhodné lokality a které bude sloužit k trvalému uskladnění vyhořelého jaderného paliva.

Doložíme si níže, že i v legislativě, která přímo neupravuje podmínky pro činnosti související s využíváním jaderné energie, se často setkáme s pojmem areál jaderného zařízení, na který je třeba rovněž nahlížet z pohledu atomového zákona. Podle § 4 odst. 1 písm. j) atomového zákona je areál jaderného

<sup>1</sup> MPO. 2024. *Vláda rozhodla o preferovaném dodavateli nového jaderného zdroje. Zahájí jednání o stavbě dvou bloků v Dukovanech*. Ministerstvo průmyslu a obchodu. [on-line]. Dostupné z: <https://www.mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vlada-rozhodla-o-preferovanem-dodavateli-noveho-jaderneho-zdroje--zahaji-jednani-o-stavbe-dvou-bloku-v-dukovanech--282143/>. [cit. 2024-10-11].

<sup>2</sup> MPO. 2024. *Vývoj v oblasti malých reaktorů. ČEZ naváže strategickou spolupráci s Rolls-Royce SMR*. Ministerstvo průmyslu a obchodu. [on-line]. Dostupné z: <https://www.mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vyvoj-v-oblasti-malych-reaktoru--cez-navaze-strategickou-spolupraci-s-rolls-royce-smr--283158/>. [cit. 2024-10-11].

zařízení „střežený prostor jaderného zařízení a prostor k němu přiléhající, který je využíván k zajištění výkonu činnosti souvisejících s využíváním jaderné energie“. Střeženým prostorem jaderného zařízení je to, co stavební právo vnímá pod obecným pojmem areál, tedy fyzicky, nejčastěji plotem, oddělený prostor, v jehož ploše je soustředěná provozní činnost. Nicméně jak vyplývá z definice, areálem jaderného zařízení není jen území uvnitř plotu, ale i území, které z vnější strany k plotu přiléhá a ve kterém probíhají činnosti, které s provozem uvnitř úzce souvisí. Mohou to být administrativní budovy, ve kterých mohou sídlit podpůrné činnosti provozovatele jaderných elektráren, ale rovněž externí dodavatelé dalších služeb či materiálů do jaderných elektráren, pro něž je blízkost jejich odběratele podstatná. Může se jednat o parkoviště využívaná zaměstnanci či dodavateli. Vzhledem k tomu, že se jedná o území, kde dochází k velké kumulaci osob, zpracovává se v souladu s atomovým zákonem pro celý areál jaderného zařízení vnitřní havarijní plán, který je klíčovým nástrojem pro zvládání krizových situací a zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví osob, protože stanoví postupy, opatření a pravidla pro řešení mimořádných událostí.

## Energetický zákon a expropiační titul

Pokud opustíme atomový zákon, je z povahy jaderných elektráren jako energetických staveb stěžejní jejich vymezení zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), který upravuje podmínky podnikání v elektroenergetice, plynárenství a teplárenství. Jaderné elektrárny lze podřadit v souladu s § 2 odst. 2 bodem 18 energetického zákona pod výrobní elektřiny, kterými jsou „energetická zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení“. Jaderné elektrárny jsou pak podle téhož ustanovení zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu, pokud mají celkový instalovaný elektrický výkon 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy anebo

jsou nízkouhlíkovou výrobní elektřinou o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více.

Zároveň podle ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona platí, že výroba elektřiny „ve výrobně elektrického celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, (...) výroba elektřiny, tepelné energie nebo vodíku ve stavbě pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a rovněž výroba elektřiny v nízkouhlíkové výrobně elektrického celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více (...) se uskutečňují ve veřejném zájmu“. Stavby sloužící pro výrobu podle věty předchozí a stavby s nimi související „jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu“. Pro zřízení a provozování stavby výrobní elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, stavby pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury anebo pro zřízení a provozování stavby související, lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Energetický zákon tak nejenže stanovuje provozovateli jaderných elektráren podmínky a požadavky na jeho podnikatelskou činnost ve výrobě energie, ale vytváří rovněž zákonné předpoklady, které se promítají do samotných povolených řízení, ať se jedná o veřejný zájem nebo vyvlastňovací titul.

V případě energetickým zákonem deklarovaného veřejného zájmu, který je připisován prostřednictvím výše uvedených vymezení i jaderným elektrárnám, sice nadále platí, že pro konkrétní stavbu musí být existence veřejného zájmu prověřována v průběhu celého daného konkrétního řízení a v případě existence více veřejných zájmů pak musí být tyto vzájemně považovány, vytváří se však energetickým zákonem stanoveným předpokladem existence veřejného zájmu silný předpoklad jeho existence skutečné. Ten lze v případě

jaderných elektráren založit rovněž na řadě koncepčních a strategických dokumentů. Lze proto s vysokou mírou jistoty předpokládat, že veřejný zájem na jejich výstavbě bude dán vždy.

Druhým zásadním přínosem energetického zákona pro výstavbu jaderných elektráren je stanovení vyvlastňovacího titulu. Pro zřízení a provozování stavby jaderné elektrárny lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě podle zákona o vyvlastnění. Ten je kromě výše uvedeného dále zdůrazněn a zpřesněn v § 23 odst. 2 energetického zákona, kterým je pro výrobní elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy nebo stavby pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a stavby související mimo jiné stanoveno: „v případě, že vlastník nemovitosti není znám nebo určen nebo je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro odejmutí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, rozhodne příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného výrobce elektřiny o odejmutí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle jiného právního předpisu“. Jiným právním předpisem je míněn právě zákon o vyvlastnění.

Nelze totiž vyloučit situaci, kdy pro výstavbu jaderné elektrárny nebude možné zajistit potřebná práva k pozemkům či budovám. Například nebude znám vlastník, nedojde s vlastníkem k dohodě nad vyvlastněním samotným (vztah k půdě) nebo nedojde k dohodě na výši náhrady (požadavky daleko přesahující tržní cenu), pak se tato absence potřebných práv k pozemkům a stavbám nemůže stát překážkou pro realizaci tak významných staveb, jakými jsou jaderné elektrárny, a je proto třeba vyvlastnění umožnit. Z výše uvedeného vymezení vyplývá, že expropiační titul se týká nejen jaderných elektráren samotných, ale i staveb souvisejících. Samotná jaderná elektrárna neexistuje v předmětném území ve vakuu, bez vazeb na okolí. Vždy je potřebné její na-

pojení na technickou nebo dopravní infrastrukturu, na přívody surové vody, je nutně vyvstít jí vyrobenou energii například v podobě elektřiny nebo tepla. Nezbytné je také zajistit dopravu těžkých a nadrozměrných komponent, pročež není možné vyloučit potřebu získání potřebných práv vyvlastněním pozemků či staveb na dopravní cestě. Ústavou zaručená ochrana práv vlastníků těchto pozemků a staveb je zajištěna prostřednictvím zákona o vyvlastnění, resp. vyvlastňovacím řízením samotným.

## Zákon o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice

Výše je v energetickém zákoně používán pojem nízkouhlíková výrobná. Pro jeho bližší uchopení je třeba směřovat pohled do zákona č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu ČR k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 písm. a) zákona o opatřeních k přechodu ČR k nízkouhlíkové energetice je nízkouhlíkovou výrobnou výrobná elektřiny na území ČR s jaderným reaktorem s instalovanou kapacitou o minimálním elektrickém výkonu 100 MW připojená po roce 2030 do elektrizační soustavy, jejíž výstavba a údržba není přímo či nepřímo závislá na technologiích od dodavatele, který je státním příslušníkem země, která přistoupila k dohodě Světové obchodní organizace o vládních zakázkách, nebo od osob takového dodavatele ovládaných nebo jím ovládaných. Tento předpis mimo jiné upravuje práva a povinnosti spojené s přechodem ČR k nízkouhlíkové energetice prostřednictvím zajištění výroby elektřiny v nízkouhlíkových výrobnách, stanovuje opatření k zajištění běžně přijatelné vnitřní míry návratnosti investic do nízkouhlíkových výroben a rovněž podmínkou přístupu k dohodě Světové obchodní organizace o vládních zakázkách omezuje státní příslušnost dodavatele. Dále je účelem tohoto zákona přispět k dekarbonizaci výroby elektřiny a zajistit energetickou bezpečnost ČR prostřednictvím výroby elektřiny v nízkouhlíkových výrobnách na území ČR při současném zohlednění zájmu zákazníků na minimalizaci dopa-

dů opatření na ceny energií pro zákazníky v České republice.

Pozornému čtenáři jistě neunikla určitá nekonzistentnost ve využívání pojmu nízkouhlíková výrobná, kdy je zákonem o opatřeních k přechodu ČR k nízkouhlíkové energetice taková výrobná definována výkonem nad 100 MW, nicméně v energetickém zákoně se uplatňují úpravy ve vztahu k veřejnému zájmu i na nízkouhlíkové výrobně nad 1 MW. Ty však vzhledem k výkonu nízkouhlíkovou výrobnou podle zákona o opatřeních k přechodu ČR k nízkouhlíkové energetice vlastně nejsou. Lze ale konstatovat, že tato nekonzistentnost nebude mít v praxi žádný vliv, protože byla ve vztahu k definici veřejného zájmu překryta definicí stavby pro energetickou bezpečnost, která, jak si uvedeme níže, není výkonově omezená.

## Vymezení v zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury

Jak je uvedeno výše, energetický zákon odkazuje ještě na další definici skupiny staveb, pod kterou spadají nové jaderné zdroje, a těmi jsou stavby pro energetickou bezpečnost. Stavby pro energetickou bezpečnost jsou vymezeny zákonem o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Tento zákon se na jaderné elektrárny vztahuje již dlouhou dobu, protože všechny jaderné zdroje lze podřadit pod energetickou infrastrukturu definovanou obecně v § 1 odst. 4 a v závislosti na jejich výkonu rovněž pod její podmnožinu – vybranou energetickou infrastrukturu, která je vymezena pod písmenem b) jako „výrobná elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více“. Do výčtu staveb, na které se předpis vztahuje, byly prostřednictvím staveb pro energetickou bezpečnost uvedeným pod § 1 odst. 5 písm. a) zákona zahrnuty stavby v areálu jaderného zařízení, jehož součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci nebo jinou řetězovou reakci pro energetické účely. Zde se již vymezením právní úprava vrací na pevnou půdu atomového zákona. Kromě těchto staveb jsou stavbou pro energetickou bezpečnost i stavby nacházející se uvnitř i vně areálu

jaderného zařízení související s výstavbou, uváděním do provozu, provozem, prováděním změn nebo údržbou stavby definované ve větě předchozí. Následuje výčet uvozený slovem „včetně“, jde tedy o výčet neúplný a deklaratorní. Za stavby související jsou tedy považovány stavby a zařízení nezbytné pro připojení výroben elektřiny a zdrojů energie do distribuční, přenosové nebo přepravní soustavy nebo do soustavy zásobování tepelnou energií, stavby a zařízení elektrizační soustavy, plynárenské soustavy nebo soustavy zásobování tepelnou energií, včetně staveb a zařízení, jejichž realizace je nezbytná za účelem bezpečného a spolehlivého provozu této soustavy. Dále jde o jiné nezbytné stavby technické infrastruktury, nezbytné stavby dopravní infrastruktury, staveniště nebo stavby skladu čerstvého nebo vyhořelého jaderného paliva. Je tak zřejmé, že stavby pro energetickou bezpečnost nejsou omezeny výkonovými parametry, ani potřebou poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy. Lze tak předpokládat, že jaderné elektrárny budou využívat především právě vymezení prostřednictvím staveb pro energetickou bezpečnost. Je zde vhodné upozornit, že pod toto vymezení nespadá jen potenciální výstavba nových zdrojů, ale též jakékoliv povolovací řízení ve stávajících areálech.

## Vymezení v NSZ

V neposlední řadě je podstatné vymezení v NSZ. V příloze č. 3 k NSZ jsou vymezeny stavby, které jsou takzvanými stavbami vyhrazenými. Pro tyto stavby je specifická skutečnost, že jsou povolovány Dopravním a energetickým stavebním úřadem (DESÚ). Zákonodárce těmto stavbám přiřkl jejich vyhrazením do zvláštní přílohy důležitější roli, protože je považuje za podstatné z hlediska jejich celorepublikového rozsahu. Pod písmenem l) jsou stavby jaderných elektráren vymezeny jako „stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení“. Za pozornost nepochybně stojí fakt, že stavby související jsou v případě jaderných zařízení zahrnuty již rovnou v této příloze. Obecný princip staveb souvisejících uvedený v § 33 odst. 2 písm. b),

kterým je dána působnost pro Dopravní a energetický stavební úřad, se tak v souvislosti se stavbami jaderných zařízení jeví jako nevyužitelný, pokud nepřipustíme, že mohou existovat stavby související se stavbami souvisejícími, takový výklad by ale byl až příliš extenzivní a vedl by asi dále, než byl záměr zákonodárce. Každopádně i tento, možná na první pohled bagatelní, rozdíl má své legislativní dopady. Například přechodná ustanovení (např. § 330 odst. 3 a 4) o skutečnosti, zda se jedná o stavbu vyhrazenou nebo stavbu související, odvozuje příslušnost stavebních úřadů. U staveb souvisejících totiž ponechává působnost na těch stavebních úřadech, které řízení zahájily a působnost na DESÚ přesouvá pouze u staveb vyhrazených. V případě jaderných zařízení je pak možné konstatovat, že každá stavba, které je dána souvislost s jaderným zařízením, je stavbou vyhrazenou, a to společně se samotnou stavbou jaderného zařízení.

Otázkou, kterou je třeba se zabývat, je, co jsou to vlastně stavby související. Obecnou definici NSZ nenabízí. Je zřejmé, že jde o širší skupinu vazeb na stavbu vyhrazenou než jen nezbytnost či podmíněnost, v takovém případě by zákonodárce těchto zaužívaných zpřesnění využil. Jako související je třeba vnímat ve své podstatě každou stavbu, která místně, časově nebo funkčně souvisí s vyhrazenou stavbou, a to ať již s její přípravou, výstavbou, uváděním do provozu nebo provozem, přičemž není třeba se při interpretaci vázat kumulativním naplněním všech tří charakteristik. Jde tak o stavby, bez kterých by nemohlo dojít k přípravě, výstavbě nebo provozu vyhrazené stavby, je proto nezbytné, aby tyto stavby sdílely z hlediska jejich povolování stejný osud. Nepochybně je však třeba i tomuto na první pohled bezmeznému vymezení dát racionální rámec. V případě jaderných elektráren může být k pochopení a uchopení nápomocný jiný právní předpis, a to již výše uvedený zákon o urychlení strategicky významné infrastruktury. Ten totiž demonstrativním výčtem staveb tento rámec poskytuje. Je třeba jeho vymezení vnímat specificky jen pro stavby pro energetickou bezpečnost, u kterých je pro související stavby přijato extenzivnějšího vymezení a které má za cíl

zahrnout i stavby, jež jsou realizovány pro dopravu nadrozměrných a těžkých komponent. Ostatně i proto zákonodárce k takovému speciálnímu vymezení souvisejících staveb u jaderných elektráren přistoupil. To tedy neznamená, že tento rámec pro stanovení staveb souvisejících lze využít u jiných vyhrazených staveb. Zde platí, že pojem související může nabývat jiného rozsahu.

## Licencování

Pojmem licencování jsou v oblasti zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, označovány povolovací procesy související s přípravou, uváděním do provozu a provozováním jaderných zařízení. Povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (SÚJB) je tak nutné k vykonávání těchto jednotlivých činností souvisejících s využíváním jaderné energie – umístění jaderného zařízení, výstavba jaderného zařízení, první fyzikální spouštění jaderného zařízení s jaderným reaktorem, první energetické spouštění jaderného zařízení s jaderným reaktorem, provoz jaderného zařízení, dále pak pro provedení změny ovlivňující jadernou bezpečnost, technickou bezpečnost a fyzickou ochranu jaderného zařízení. Povolení rovněž podléhají jednotlivé etapy vyřazování jaderného zařízení z provozu. Zákon a jeho prováděcí předpisy stanovují požadavky, které musí žadatel splnit a které se týkají celé řady opatření, ať již technického řešení, tak i provozního, personálního, odborného zázemí, kterým je zajištěno, že žadatel splňuje požadavky na bezpečný provoz jaderné elektrárny.

## Povolovací procesy podle NSZ

Nový stavební zákon a jeho přínosy byly již popsány mnohými předchozími příspěvky, z hlediska tématu jaderných elektráren byly přijaty některé specifické úpravy, na které je vhodné upozornit. Zásadní z nich je institut rámcového povolení vymezený v § 221 až 223 NSZ. Byť se z názvu, který je použit v NSZ prvně, může zdát, že se jedná o úplnou novinku, není tomu tak. Institut rámcového povolení vychází z úpravy § 79 odst. 1 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (SZ). Tyto úpravy se týkají

požadavků na rozhodnutí pro umístování souboru staveb v případě jejich umístování v areálu jaderných zařízení. Touto úpravou byly vymezeny požadavky na obsah rozhodnutí, kdy se „vymezí areál jako stavební pozemek a v jeho rámci se stanoví skladba, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech (zejména vnější půdorysné a výškové ohraničení, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb) a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu; v rámci stanovených podmínek se stavby umístí při povolení staveb“. Pro potřeby vydání tohoto územního rozhodnutí byly § 86 odst. 2 písm. e) SZ definovány i požadavky na dokumentaci pro územní řízení, kdy oproti obecným požadavkům bylo stanoveno, že dokumentace objektů se nezpracovává. Přílohou č. 5 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, byly v souladu se zákonným zmocněním stanoveny požadavky na rozsah a obsah dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění souboru staveb v areálu jaderného zařízení.

Rámcové povolení tuto filozofii v principu přebírá a zachovává i její účel, kterým je vymezení základní rámcové parametry stavby a v rámci řízení vyhodnotit jejich vliv na dotčené území tak, aby v následném povolení záměru mohl být záměr zpřesňován již v rámcovém povolení vymezených parametrech. Zákonem stanovená podrobnost rámcového povolení umožňuje rozhodnout o využití a vymezení území pro záměr i v situaci, kdy není znám konkrétní dodavatel stavby, a tedy ani podrobnost nezbytná pro povolení záměru. U tak investičně, ale i technologicky náročných a významných celků může být pro stavebníka žádoucí získat obecnější limitní parametry tak, aby se předešlo vzniku situace, kdy v následné podrobné projektové přípravě budou vynaloženy prostředky na projektové řešení, které není z hlediska ochrany veřejných zájmů vhodné.

Rámcovým povolením se podle NSZ vymezí areál jako stavební pozemek, stanoví se katastrální území, parcelní čísla a druh pozemků, na nichž se soubor staveb umístuje, stanoví se skladba, druh a účel staveb, jejich minimální od-

stupové vzdálenosti od hranice areálu, popřípadě od sousedních staveb mimo areál, vymezí se maximální výměry zastavěných ploch pro umístění staveb v areálu jaderného zařízení a maximální výškové omezení staveb uvnitř areálu jaderného zařízení, stanoví se rámcové podmínky napojení stavby na dopravní a technickou infrastrukturu, zejména míst napojení a kapacit, limitní požadavky na vstupy a výstupy nezbytné pro realizaci a provoz areálu, a to kapacitních a časových maxim povolených vstupů a i výstupů, vymezí se území dotčené vlivem stavby, podle potřeb se stanoví další podmínky pro projektovou přípravu stavby, u dočasných staveb se stanoví lhůta pro jejich odstranění.

V případě jaderných zařízení není absolvování řízení o vydání rámcového povolení obligatorním požadavkem. Pro rámcové povolení NSZ dále zpřesňuje jeho povahu a vymezuje další specifika. Zákon najisto stanovuje, že na základě rámcového povolení nelze stavbu realizovat. Na řízení o vydání rámcového povolení se uplatní většina obecných, zejména procesních, ustanovení o povolení záměru, a to se zákonem stanovenými výjimkami. Požadavky NSZ související s provedením a provozem záměru se pro rámcové povolení nepoužijí. Z povahy rámcového povolení se obdobně nepoužijí například ustanovení o zrychleném řízení, změně stavby před dokončením či kontrolní prohlídce. Při posuzování záměru se ochrana veřejných zájmů uplatní pouze v rozsahu rámcového povolení. Samotné provedení záměru se povolí povolením záměru, které lze vydat jen za podmínky a v souladu s rámcovým povolením. Rámcové povolení stejně jako povolení záměru vydává DESÚ.

Dokumentace pro vydání rámcového povolení je podle § 157 NSZ projektovou dokumentací a rovněž dokumentací pro povolení záměru. Vyhláškou č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb, jsou přílohou č. 5 stanoveny požadavky na „obsah dokumentace pro rámcové povolení, nejde-li o záměry v působnosti jiného stavebního úřadu, jež slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, které se nenachází v areálech dokončených staveb“, tedy

požadavky na podklad pro vydání rámcového povolení pro jaderné elektrárny.

Pro samotné povolení záměru se použijí nejčastěji požadavky na stavby podle přílohy č. 1. Podle povahy konkrétních staveb v areálu jaderného zařízení nebo staveb s nimi souvisejících lze předpokládat rovněž aplikaci požadavků na speciální dokumentace, ať se týkají vodních děl, například čistírny odpadních vod, nebo sítí technické infrastruktury či vyhlášky č. 227/2024 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace staveb dopravní infrastruktury. Nejčastěji pak budou jednotlivé stavby či stavební objekty do dokumentace povolení záměru slučovány dle požadavků organizace výstavby do jednotlivých funkčních či prostorových celků s využitím požadavků na dokumentaci pro soubor staveb uvedených v příloze č. 4 vyhlášky o dokumentaci staveb.

Další podstatnou úpravou, která se uplatní také pro jaderné elektrárny, je úprava v § 145 odst. 2 NSZ. Úprava uvádí: „*Při projektové činnosti, při povolování, provádění a užívání (...) staveb jaderného zařízení a staveb v areálu jaderného zařízení, které jsou jaderným zařízením, se technické požadavky na stavbu stanovené tímto zákonem nebo jinými právními předpisy použijí přiměřeně tak, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob nebo zvířat a životního prostředí*“. Cílem úpravy je umožnit projekty staveb jaderných zařízení včetně jaderných elektráren připravovat, projektovat, provádět a užívat tak, aby technické požadavky na stavby definované zákonem, prováděcími právními předpisy a jejich prostřednictvím ze závazných norem mohly být aplikovány přiměřeně tak, aby mohl být zachován původní design jaderného zařízení. Zachování původního designu dodavatele totiž s sebou přináší rovněž zachování původních designovaných bezpečnostních parametrů a standardů. V případech, kdy by byla vyvolána potřeba přeprojektování původního designu zásadním způsobem, muselo by dojít také k úpravě požadavků na zabezpečení jaderného zařízení s dopadem na délku povolování a především licencování podle atomového zákona. Nicméně ani tato odchylka není bezmezná, týká se pouze staveb jaderného

zařízení, nikoliv tedy staveb jiných, a zároveň i v těchto případech je vždy třeba zajistit, že nedojde k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob nebo zvířat a životního prostředí.

Odlíšného přístupu se dostává pro jaderné elektrárny i z hlediska jejich evidence v informačních systémech státní správy. V případě areálu jaderného zařízení se podle § 267 odst. 3 údaje o stavbách v něm umístěných a „*řízení s nimi souvisejících se s výjimkou národního geoportálu územního plánování v informačních systémech stavební správy neevidují*“. Je tak zřejmé, že tato úprava zamezuje ze strany stavebníka využívání Portálu stavebníka, protože ten je podle § 267 odst. 2 součástí informačního systému stavební správy. Zároveň zamezuje využívání i stavebním úřadům, jelikož údaje o stavbách, které jsou součástí každého dokumentu napříč jeho celého rozsahu, nelze evidovat ani v evidenci stavebních postupů či evidenci elektronických dokumentací či v informačním systému stavebního řízení. Úprava se obdobně jako ustanovení upravující výjimku pro využívání informačních systémů státní správy ze strany Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra dotýká bezpečnostních zájmů států. Je potřeba potenciálně citlivé údaje o těchto stavbách v informačním systému státní správy neevidovat. To však nikterak nedopadá na samotné řízení či přístup účastníků řízení ke spisům u těchto staveb.

## Úpravy postupu podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury

Povolování jaderných elektráren a rovněž například případné vyvlastňování pozemků a staveb nezbytných k jejich výstavbě probíhalo nebo mohlo probíhat též podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Namátkou tak pro jaderné elektrárny jako vybrané stavby energetické infrastruktury (s minimálním výkonem 100 MW a více – viz výše) platily následující zásadní úpravy – zkrácená lhůta pro podání žalob v § 2 odst. 2, úprava doručování v řízení podle stavebního zákona v § 2 odst. 6, úprava postupu v řízení podle NSZ v případě

úmrtí účastníka v § 2 odst. 7, úprava společného jednání v § 2c, úprava provádění měření a průzkumných prací v § 2f či úprava realizace přeložek v § 2g. Na jaderné elektrárny dopadala i úprava týkající se podmínek odnětí ze zemědělského půdního fondu či pozemků určených k plnění funkcí lesa. Vzhledem k tomu, že se jedná rovněž o stavby uvedené v příloze č. 1 k zákonu o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, uplatnila se také úprava týkající se vyvlastňování v § 3, 3a, 3c či 4, včetně úpravy mezitímního rozhodnutí § 4a či úpravy postupu při podání žádosti o povolení záměru a žádosti po vydání mezitímního rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení podle § 4d.

S novelou tohoto zákona přijatou pod č. 465/2024 Sb. byla přijata další opatření, která mají ambici povolování různých typů staveb se strategickým charakterem (proto současně proběhla související změna názvu zákona) zrychlit, přičemž mnoho z nich se uplatní rovněž na jaderné elektrárny. Jde například o zamezení blanketním podáním ve správních i soudních řízeních, zpřesnění některých ustanovení ve vyvlastňovacích řízeních včetně úpravy odvolání či žalob v nich, precizace postupu vydávání mezitímního rozhodnutí. Z pohledu jaderných elektráren je však zásadní změna, která proběhla vložením nového § 1 odst. 5, kterým byly vymezeny výše uvedené stavby pro energetickou bezpečnost a zejména pak úpravy povolovacího procesu, který na jejich vymezení navazuje.

Pro záměry staveb pro energetickou bezpečnost přijal zákonodárce v § 2d odst. 1 zásadní úpravu, kterou stanovil, že proti rozhodnutí o povolení záměru není přípustné odvolání. Jde o změnu, která není v případě povolování staveb častá, v podstatě se aplikuje již jen na strategickou investiční stavbu (tj. stavby pro výrobu a skladování splňující zákonem o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury stanovené parametry, které předurčují jejich strategický charakter) podle téhož zákona, přičemž i tato úprava byla přijata při výše uvedené novelizaci. Požadavek na dvojinančnost není Ústavou garantovaným právem. S vypuštěním odvolacího řízení se setkáváme i v jiných

úpravách, například přímo v zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, kterým se vylučuje odvolání v případě mezitímního rozhodnutí podle § 4a vydávaného ve vyvlastňovacím řízení. S nepřípustností odvolání se dále setkáváme například v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, zákoně č. 56/2013 Sb., o katastru nemovitostí, či v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Motivací pro tuto úpravu lze hledat ve zkušenostech z povolování významných, zejména stavebních, celků. Tyto záměry jsou aktivními spolky, s mnohdy nejasným zájmem, napadány jak ve správním řízení, tj. prostřednictvím odvolání, tak i následně u soudu. Mnohdy docházelo k instančnímu ping-pongu mezi prvoinstančním a odvolacím správním orgánem. Povolovací procesy přípravy jaderných elektráren jsou provázány významnou účastí českých i zahraničních spolků, ale i významnou občanskou aktivitou. Ostatně délky procesů posuzování vlivů na životní prostředí provedené v minulosti k záměrům rozšíření obou českých jaderných elektráren o této aktivitě svědčí. Proto bylo přistoupeno k eliminaci tohoto jednoho administrativního kroku s tím, že je zachováno právo hájit domnělé zájmy před soudem prostřednictvím žaloby. Pro rozhodnutí soudu je § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury stanovena 90denní lhůta pro rozhodnutí o žalobě. Stavebník a i dotčená veřejnost se tak rychleji dočká konečného soudního rozhodnutí o tom, jestli došlo v řízení k pochybení, která dosahují takové úrovně intenzity, že je v jejich důsledku vydané povolení neplatné a řízení je třeba opakovat. Oporou této úpravy je i skutečnost, že rozhodnutí bude vždy vydávat Dopravní a energetický stavební úřad, který by měl z principu disponovat natolik silným odborným a personálním zázemím, že riziko vzniku zásadních pochybení bude sníženo na minimum. Proti této přijaté úpravě stojí argumentace účelnosti již existující obecné úpravy odvolacího řízení přijaté novým stavebním zákonem, kdy v odvolacím řízení je odvolací orgán nově povinen případná pochybení vždy zhojit sám, čímž je zamezeno instanční-

mu ping-pongu. Naopak by případná pochybení v první instanci mohla být efektivně zhojena odvolacím řízením. Posouzení porovnání praktického použití těchto nástrojů se v budoucnosti nepochybně dočkáme.

Další úpravy vedou k zamezení možnostem dotčených orgánů prodloužit lhůty pro vydání závazných stanovisek nebo vyjádření s výjimkou mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí a jednotného environmetálního stanoviska. Novinkou v oblasti přezkumu závazných stanovisek a vyjádření je rovněž další přijatá úprava. Ta se týká podmínek a způsobu přezkumu závazných stanovisek v rámci samotného povolovacího řízení. Úprava cílí na nezákonná závazná stanoviska, která by z důvodu vysoké intenzity zatížení řízení nezákonností vedla s vysokou mírou pravděpodobnosti ke zrušení na jeho základě vydaného rozhodnutí. Podnět k přezkumu závazného stanoviska je koncentrován do okamžiku, kdy uplyne lhůta pro koncentraci možnosti účastníků vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Je stanovena 10denní lhůta pro zahájení samotného přezkumného řízení závazného stanoviska a rovněž 30denní lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, ve kterém lze nezákonné nezávazné stanovisko pouze změnit. Opravné prostředky nejsou po ukončení přezkumného řízení přípustné. Stavební úřad tak bude disponovat věcně prověřeným podkladem pro vydání rozhodnutí. Snahou zákonodárce bylo již před vydáním rozhodnutí zajistit maximální míru zákonnosti závazného stanoviska (která standardně svědčí odvolacímu procesu) tak, aby se snížila potenciální úspěšnost jeho napadení u soudu. S obdobnou úpravou je směřováno rovněž na vyjádření, která jsou podkladem pro rozhodnutí.

Podobným směrem cílí i úprava přijatá ve vztahu k závazným stanoviskům nebo vyjádřením, která jsou „vydána“ jako fiktivní podle § 178 odst. 3 NSZ. Nové závazné stanovisko nebo vyjádření nadřízeným správním orgánem lze vydat nejpozději do 10 dnů od uplynutí lhůty, ve které se mohou účastníci řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Přezkum



Jaderná elektrárna Dukovany (ilustrační foto)

takto vydaných závazných stanovisek nebo vyjádření již není přípustný.

Dalšími úpravami zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury je definován rozsah řízení podle stavebního zákona, na která dopadne výše uvedená úprava. V neposlední řadě se v § 2e dává stavbám pro energetickou bezpečnost status veřejně prospěšné stavby, přičemž je jim připsán předpoklad, že tyto stavby „slouží k zajištění bezpečnostních zájmů České republiky v podobě udržitelné a soběstačné výroby energie“.

## Vybrané environmentální předpisy

Zásadním předpisem pro přípravnou fázi povolovacího řízení u jaderných elektráren je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). V souladu s bodem 8 přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí jsou tyto typy staveb podřazeny následujícímu vymezení: „Jaderné elektrárny a jiné jaderné reaktory včetně demontáže nebo konečného uzavření těchto elektráren nebo reaktorů, s výjimkou výzkumných zařízení pro výrobu a přeměnu štěpných a množivých látek, jejichž maximální výkon nepřesahuje 1 kW nepřetržitého tepelného výkonu“. Tyto stavby tak v souladu s jejich označením ve sloupci kategorie I podléhají

vždy posuzování vlivů na životní prostředí, provádí se u nich tedy tzv. velká EIA, která vždy končí vydáním závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Příslušným úřadem pro vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí je Ministerstvo životního prostředí (MŽP). Specifikem těchto staveb je jejich sousedními státy, zejména Rakouska a Německa, namítaný potenciální přeshraniční dopad, což vede k potřebě nejen provést posouzení vlivů záměru v zákonem stanoveném rozsahu s účastí dotčených států a jejich dotčenou veřejností, ale rovněž tomu přizpůsobit postup v samotných navazujících povolovacích řízeních. V nich je třeba informovat dotčené státy o postupech v povolovacím řízení a zároveň vést i dotčenou zahraniční veřejnost jako účastníky řízení podle správního řádu a zajistit tak její účast nejméně na úrovni českých účastníků řízení. Tyto požadavky vyplývají z Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (tzv. Espoo úmluvy) a z příslušné evropské úpravy přijaté směrnicí 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Z hlediska povolování jaderných zdrojů tak bude stěžejní promítnutí § 9f zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který se věnuje specifikům mezistátního navazujícího řízení. Nově bude totiž „informační povinnost“ o zahájení navazujícího řízení vůči dotčenému státu, kterou zajišťovalo původně

MŽP, dopadat na DESÚ jako správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení. Dopravní a energetický stavební úřad tak bude muset informovat dotčený stát o možnosti veřejnosti, dotčené veřejnosti a dotčených územních samosprávných celků uplatnit v tomto navazujícím řízení práva zakotvená v příslušných ustanoveních § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě, že dotčený stát nesdělí, že nemá o řízení zájem, budou mu DESÚ zaslány zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí vymezené informace a příslušná dokumentace pro navazující řízení, přičemž bude dotčený stát vyzván ke zveřejnění těchto informací a dokumentace způsobem odpovídajícím jeho vnitrostátním právním předpisům a toto zveřejnění potvrdit. Pokud DESÚ neobdrží toto potvrzení ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy byl dotčený stát o jeho zaslání požádán, má se za to, že o uplatnění práv jeho subjektů a správních orgánů nemá zájem. Obdobná úprava je přijata rovněž ve vztahu k rozhodnutí v navazujícím řízení, lze tak dovozovat, že se „informační povinnost“ nevztahuje na další procesní úkony v řízení. Novou úpravou je pak zmocnění MŽP, aby se v případě, kdy je záměr EIA v navazujících řízeních rozdělen do jednotlivých etap a fází, vyjádřilo, „zda může mít část nebo etapa záměru podle věty první významný přeshraniční vliv na životní prostředí na území dotčeného státu“. Vzhledem k tomu, že povolování jaderných zdrojů bude rozděleno na několik povolovacích řízení podle NSZ, která budou reflektovat plán organizace výstavby a i logické členění do jednotlivých funkčních či prostorových celků, jeví se jako účelnou úprava, která zatíží poměrně složitým administrativním postupem pouze jen ty části záměru, které mohou skutečně představovat významný dopad na životní prostředí s potenciálním přeshraničním dopadem.

Novinkou přijatou v souladu s rekodifikací stavebního práva přijatou v oblasti environmentální legislativy je zákon č. 148/2023, o jednotném environmentálním stanovisku. Jednotné environmentální stanovisko tak nahrazuje jednotlivá dosud vydávaná závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření vydávaná podle jednotlivých environmentálních předpisů. Deklarovaným zá-

měrem nového předpisu je usnadnit stavebníkovi postupy k zajištění těchto jednotlivých podkladových správních aktů a prostřednictvím jejich koordinace v rámci jednotného závazného stanoviska rovněž zamezit potenciálnímu vzniku protikladných požadavků či podmínek, nebo dokonce vzájemných rozporů. Jednotné environmentální stanovisko se vztahuje i na povolování jaderných elektráren. Jedinou výjimkou z obecného principu je speciální úprava přijatá v § 2 odst. 2 tohoto předpisu ve vztahu k rámcovému povolení. To se v případě rámcového povolení pro jeho potřeby nevydává, nicméně podle § 9 odst. 2 téhož zákona se záměr s příslušným orgánem pro vydání jednotného závazného stanoviska projedná tak, aby „byly před vydáním rámcového povolení předběžně identifikovány zájmy v oblasti ochrany životního prostředí dotčené uvažovaným záměrem“. Tyto informace a informace poskytované v souladu s § 9 odst. 1 poskytne příslušný úřad žadateli vždy písemně. Jednotné environmentální stanovisko se tak vydává v případě záměru, pro který je vydáváno rámcové povolení až ve fázi vydání povolení záměru. Příslušným úřadem pro vydá-

ní jednotného závazného stanoviska u staveb pro energetickou bezpečnost podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, je MŽP, pokud je taková stavba povolována DESÚ.

Zásadním povolením pro jaderné elektrárny, které nelze v tomto příspěvku vynechat, je povolení k nakládání s vodami vydávané podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Povolení bude nezbytné zejména k odběru povrchových vod pro zajištění chlazení technologie a dále pro vypouštění takto využitých vod zpět do vod povrchových. V souvislosti s rekonstrukcí stavebního práva došlo k integraci dosavadních kompetencí vodoprávních úřadů k vydávání stavebního povolení k vodním dílům na stavební úřady. V případě jaderných elektráren tak bude DESÚ vydávat rovněž stavební povolení k vodním dílům. Kompetence k vydání povolení k nakládání s vodami však zůstala nadále v gesci vodoprávních úřadů. Došlo tak ke zpřeházení vazeb povolení k nakládání s vodami a stavebního povolení. Povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat

pouze užíváním vodního díla, se tak nebude vydávat ve společném řízení současně se stavebním povolením k takovému vodnímu dílu. Oddělení těchto povolení, která na sebe ve značné míře navazují, může vést ke vzniku potenciálních komplikací. Bude nezbytné zajistit, aby projektování stavebně-technického řešení zajistilo ochranu veřejných zájmů na úseku ochrany povrchových vod v rozsahu, který umožní získat rovněž povolení k nakládání s vodami.

Je zřejmé, že povolování takto komplexních staveb, jakými jsou jaderné elektrárny, přináší i s ohledem na nárůst rozsahu chráněných veřejných zájmů, které musí být zohledněny, přičemž mnohé z nich vycházejí z evropské úpravy, ale i mezinárodních smluv, velkou výzvu pro přípravné a projektové týmy investora a dodavatelů a ve stejné míře i na úřední aparát státu.

*Mgr. Daniel Brix  
projektový manažer-public affairs ČEZ, a. s.  
předseda pracovní skupiny  
pro povolovací procesy  
Svazu průmyslu a dopravy ČR*

## ENGLISH ABSTRACT

### **Nuclear Power Plants from the Perspective of Authorisation Legislation**, by Daniel Brix

It is appropriate to look at the nuclear issue in more detail from the perspective of the current developments in the field of nuclear energy, where the government has taken a fundamental decision shifting the long-standing plans for the construction of nuclear power sources to the implementation of specific projects, also from the perspective of the legislative framework in which the authorisation of these energy sources is carried out. The paper presents the basic legal framework that applies to the authorisation of nuclear power sources. It focuses in more detail on the specific regulations adopted for these types of nuclear power sources in order to potentially speed up their preparation and authorisation.