

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Valentina Němec**

**Právní režim hlubinného úložiště radioaktivních  
odpadů**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 12. 12. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 185 243 znaků včetně mezer.

Valentina Němec

V Praze dne 12. 12. 2018

# Obsah

Úvod .....	5
1. Pojem hlubinného úložiště radioaktivních odpadů .....	6
2. Právní úprava a organizace vztahující se k hlubinnému úložišti .....	9
2.1. Mezinárodní jaderné právo a mezinárodní organizace .....	9
2.1.1. IAEA .....	10
2.1.2. NEA .....	11
2.2. Evropské jaderné právo – Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom)..	12
2.2.1. Vnější vztahy Euratomu – spolupráce s mezinárodními organizacemi .....	15
2.2.2. Evropská skupina pro jadernou bezpečnost .....	15
2.2.3. Směrnice Euratom, kterou se stanoví rámec pro jadernou bezpečnost.....	16
2.2.4. Směrnice Euratom, kterou se stanoví rámec pro nakládání s RAO a VJP.....	16
2.3. Vnitrostátní právní úprava.....	19
2.3.1. Úvod k vnitrostátním pramenům správního práva .....	19
2.3.2. Atomový zákon.....	21
2.4. Věcný záměr zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality hlubinného úložiště	24
3. Institucionální a finanční zabezpečení.....	28
3.1. Institucionální zabezpečení .....	28
3.1.1. Vláda ČR.....	28
3.1.2. Státní úřad pro jadernou bezpečnost.....	29
3.1.3. Správa úložišť radioaktivních odpadů .....	31
3.1.4. Další orgány dle atomového zákona.....	32
3.2. Finanční zabezpečení .....	33
3.3. Příspěvky obcím z prostředků jaderného účtu .....	36
4. Správní procesy předcházející výstavbě HÚRAO .....	38
4.1. Koncepce nakládání s RAO a VJP .....	39
4.2. Stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry.....	41
4.3. Stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry .....	43
4.4. Politika územního rozvoje.....	44
4.5. Územně plánovací dokumentace .....	49
4.5.1. Zásady územního rozvoje.....	51
4.5.2. Územní plán .....	55
4.6. Umístění jaderného zařízení.....	58
4.7. Výstavba jaderného zařízení .....	59
4.8. Povolení k hornické činnosti .....	60
4.9. Výstavba důlního díla .....	61

4.10.	Společné povolení dle stavebního zákona .....	61
5.	Uvádění HÚRAO do provozu a provoz HÚRAO .....	68
5.1.	Kolaudační souhlas, případně kolaudační rozhodnutí .....	68
5.2.	Uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu .....	69
5.3.	Povolení k provozu pracoviště IV. kategorie .....	70
5.4.	Povolení k provozu jaderného zařízení .....	71
5.5.	Povolení k nakládání s RAO .....	71
5.6.	Provoz jaderného zařízení .....	72
6.	Ukončení provozu HÚRAO .....	75
6.1.	Vyřazení pracoviště IV. kategorie z provozu .....	75
6.2.	Uzavření úložiště .....	76
6.3.	Úplné vyřazení .....	77
7.	Aktuální situace .....	79
	Závěr .....	83
	Používané zkratky .....	86
	Seznam příloh .....	86
	Seznam použitých zdrojů .....	87

## Úvod

Jaderná energie představuje významnou část výroby elektřiny v České republice. Do budoucna se dle Státní energetické koncepce plánuje zvýšení podílu elektřiny z jádra na 50 % celkové výroby elektřiny. Tato činnost (ale i jiné činnosti v oblasti využívání ionizujícího záření) však produkuje odpady, které se svou povahou vymykají ostatním odpadům – radioaktivní odpady. Regulace bezpečnosti nakládání s nimi a potřebu je efektivně zneškodnit, nebo alespoň izolovat (v případě vysokoaktivních odpadů, u kterých zneškodnění nepřichází v úvahu) od životního prostředí a obyvatel, reflektuje úprava na vnitrostátní i mezinárodní úrovni a dle obecně přijímaného názoru je nejbezpečnějším v současnosti dostupným způsobem izolace těchto odpadů jejich uložení v horninových formacích, tedy v zařízení, které je označeno jako hlubinné úložiště. Právě toto zařízení je předmětem této práce.

Jedná se o téma velice aktuální, jelikož již v současnosti začínají probíhat jednotlivé procesy směřující k výstavbě hlubinného úložiště, a zároveň o téma, které prozatím není hojně zpracováno v literatuře. Současně s tím před necelými dvěma lety nabyl účinnosti nový atomový zákon, právní předpis komplexně upravující oblast využívání jaderné energie, ionizujícího záření a oblast radioaktivních odpadů. Nová úprava, ačkoli navazuje na úpravu předchozí, se od ní v řadě aspektů liší a stále obsahuje některé mezery, v důsledku čehož je její analýza o něco komplikovanější než v případě předpisů, které jsou již delší dobu účinné a k nimž existuje právní literatura.

Realizace hlubinného úložiště je dlouhodobým finančně a časově náročným projektem. V průběhu hledání lokality, ověřování geologické kvality lokality, projektování, výstavby a provozu, ale i následného ukončení provozu úložiště bude třeba absolvovat správní řízení dle několika různých zákonů. V této práci se budu věnovat právní úpravě hlubinného úložiště radioaktivního odpadu (HÚRAO), provedu analýzu aktuální legislativy a rovněž budu věnovat pozornost správněprávním procesům potřebným k výstavbě a uvedení HÚRAO do provozu. Také mám v úmyslu nastítnit budoucí provoz HÚRAO, včetně stádia jeho uzavření. Dále se též budu věnovat aktuálním problémům, kterým tento rozsáhlý projekt čelí.

## 1. Pojem hlubinného úložiště radioaktivních odpadů

Pojem a nakládání s radioaktivními odpady (RAO), včetně jejich ukládání do úložišť, upravuje stěžejní zákon atomového práva - tzv. atomový zákon. Současná situace v ČR je poněkud kuriózní, jelikož ve stejný okamžik existují a jsou (alespoň zčásti) účinné dva atomové zákony, a to nový atomový zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, a původní zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), stále účinný v té své části, která upravuje občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody. Nadále budu užívat zkratku “atomový zákon” jako označení zákona č. 263/2016 Sb., a zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, budu označovat jako “původní atomový zákon”. Taková situace je důsledkem nechuti směšovat v jednom zákoně úpravu ze své podstaty veřejnoprávní a úpravu soukromoprávní, což uvádí i důvodová zpráva k atomovému zákonu.<sup>1</sup> Za nezbytné pokládám zdůraznit, že i přesto, že nový atomový zákon již neobsahuje explicitně ve svém názvu zmínku o „mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření“, stále upravuje pouze využívání jaderné energie a ionizujícího záření k mírovým účelům, což je zdůrazněno i v ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

Atomový zákon definuje RAO v ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) jako „věc, která je radioaktivní látkou nebo předmětem nebo zařízením ji obsahujícím nebo jí kontaminovaným, pro kterou se nepředpokládá další využití a která nesplňuje podmínky stanovené tímto zákonem pro uvolňování radioaktivní látky z pracoviště”. Definičním znakem RAO tedy není jejich konkrétní podoba, nýbrž jejich radioaktivita a současně absence dalšího využití. Na tomto místě se dá věnovat dalšímu pojmu, který úzce souvisí s pojmem RAO, a to je vyhořelé jaderné palivo – VJP. Atomový zákon uvádí definici VJP v ustanovení § 3 odst. 2 písm. d): „vyhořelým jaderným palivem [se rozumí] ozářené jaderné palivo, které bylo trvale vyjmuto z aktivní zóny jaderného reaktoru”. Dle českého práva se tedy provádí rozlišování mezi RAO a VJP, kde VJP není automaticky považováno za RAO. Definičním znakem VJP není absence dalšího využití, ale pouze fakt, že již bylo použito a je následně odstraněno za nejmenovaným účelem. Důvodem takové formulace je umožnění flexibility úpravy ve vztahu k možnosti přepracování VJP. Aktuální Koncepce nakládání s RAO a VJP uvádí v části 9.2 sledování vývoje v oblasti

---

<sup>1</sup> Srov. důvodovou zprávu k návrhu atomového zákona, str. 173: „Oblast odpovědnosti za jadernou škodu (...) dosud upravená společně s jinými aspekty mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, tedy ze systematického hlediska do nového atomového zákona nepatří, neboť jde o institut soukromoprávní. (...) Z uvedených důvodů je navrhováno rozdělení obou úprav a ponechání právní úpravy odpovědnosti za jadernou škodu ve „zbytkovém“ zákoně č. 18/1997 Sb.” *Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115306>

přepřeracování VJP jako jednu z prioritních oblastí rámcového programu výzkumu.<sup>2</sup> Nicméně, jak vyplývá z ustanovení § 110 atomového zákona, na VJP se vztahují požadavky kladené na RAO. VJP může dále být též výslovně označeno za RAO, a to jeho původcem nebo Státním úřadem pro jadernou bezpečnost. Tedy pro účely této práce, pokud jde o režim ukládání RAO, myslí se tím i režim ukládání VJP, pro které již není předpokládáno další využití.

RAO a VJP, které již je jako RAO označeno, podléhají ukládání, jak je definováno v ustanovení § 106 písm. b): „ukládáním radioaktivního odpadu [se rozumí] trvalé umístění radioaktivního odpadu do prostoru, objektu nebo zařízení bez úmyslu jej vyjmout.“ Režim ukládání RAO se odvíjí od klasifikace RAO, kde jednotlivé kategorie jsou odstupňovány dle doby, po kterou lze očekávat, že daný odpad bude představovat nebezpečí pro životní prostředí a lidi, a dle míry takového nebezpečí, což se odráží i ve způsobu ukládání.

Třídění RAO aktuálně upravuje vyhláška č. 377/2016 Sb., o požadavcích na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a o vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie, kdy v ustanovení § 3 odst. 4. jsou RAO tříděny dle svého skupenství na plynné, kapalně a pevné, přičemž pevné RAO jsou dále tříděny dle stupně radioaktivity na přechodně aktivní, velmi nízkoaktivní, nízkoaktivní, středněaktivní a vysokoaktivní. Dle ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky lze ukládat pouze RAO pevné nebo zpevněné a pouze za splnění podmínek přijatelnosti k uložení.<sup>3</sup> Dělení pevného RAO je založeno primárně na způsobu ukládání, kde ukládání do hlubinného úložiště je vyžadováno pro kategorii vysokoaktivních odpadů. Odpady přechodně aktivní nevyžadují specifického způsobu nakládání. Pokud jde o velmi nízkoaktivní RAO, Správa úložišť uvádí, že žádný odpad této kategorie neukládá, jde ovšem též o odpad, který nevyžaduje speciální opatření při uložení. Nízko a středněaktivní odpady, které v současné době tvoří většinu RAO produkovaných v České republice,<sup>4</sup> jsou ukládány v přípovrchových úložištích.<sup>5</sup> Daná práce je tedy věnována zařízení určenému pro ukládání vysokoaktivních RAO a blíže se nezabývá úložišti přípovrchovými.

Centrálním pojmem pro tuto práci je samotný pojem hlubinného úložiště RAO. Atomový zákon v ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) definuje úložiště obecně jako „prostor, objekt nebo zařízení sloužící k ukládání radioaktivního odpadu“. Současně s tím zařazuje úložiště

---

<sup>2</sup> *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2017/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR.pdf>, str. 38.

<sup>3</sup> Podmínky přijatelnosti, jak vyplývá dále z ustanovení § 9 odst. 3 písm. a), jsou stanoveny jednotlivými pracovišti.

<sup>4</sup> *Provozovaná úložiště* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/provozovana-uloziste>

<sup>5</sup> Bratrství, Richard a Dukovany, v současné době je již uzavřeno úložiště Hostim. Informace dostupná na oficiálních stránkách SÚRAO: *Dělení radioaktivních odpadů* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/rao/deleni-radioaktivnich-odpadu>

do kategorie jaderných zařízení, jak vyplývá z ustanovení § 3 odst. 2 písm. e). Vzhledem k tomu, že se jedná o jaderné zařízení, podléhá úložiště režimu stanovenému pro jaderná zařízení.<sup>6</sup> Úložiště RAO je zařazeno mezi pracoviště IV. kategorie dle § 19 odst. 4 vyhlášky č. 422/2016 Sb., o radiační ochraně a zabezpečení radionuklidového zdroje. Samotný atomový zákon neupravuje výslovně pojem hlubinného úložiště, a tak zjevně bude podléhat režimu úložiště RAO. Pojem hlubinného úložiště je definován výslovně ve vyhlášce č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, v ustanovení § 2 písm. a): „hlubinným úložištěm [se rozumí] úložiště radioaktivního odpadu umístěné stovky metrů pod zemským povrchem a určené zejména pro ukládání vysokoaktivního odpadu“.

Dle projektového řešení hlubinného úložiště zveřejněného na webových stránkách SÚRAO<sup>7</sup> bude úložiště tvořeno dvěma částmi, podzemním a povrchovým areálem, kde povrchový areál bude sestaven ze zařízení umožňujících příjem RAO a jeho ukládání a dalších objektů, a naopak podzemní areál bude tvořen různými druhy důlních děl sloužících k vlastnímu ukládání RAO.

Hlubinné úložiště RAO – HÚRAO bude mít z hlediska rozdílných zákonů režim jednak jaderného zařízení a úložiště (dle atomového zákona), a dále bude mít též povahu zvláštního zásahu do zemské kůry a důlního díla dle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a stavby ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud jde o stavby nad zemským povrchem, které budou tvořit nadzemní část úložiště.

---

<sup>6</sup> Lze uvést např. vyhlášku č. 361/2016 Sb. o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu, vyhlášku č. 329/2017 Sb., o požadavcích na projekt jaderného zařízení.

<sup>7</sup> *Projektové řešení hlubinného úložiště* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/data/original/files/hu/projektove-reseni-hlubinneho-uloziste>.



## 2. Právní úprava a organizace vztahující se k hlubinnému úložišti

Právní úprava vztahující se k hlubinnému úložišti radioaktivních odpadů se dělí na úpravu mezinárodní, úpravu v rámci evropského práva a úpravu vnitrostátní. Vyjmenované úrovně úpravy nejsou rozděleny neprostupnou hranicí a podstatná část vnitrostátní úpravy má původ v mezinárodní, případně regionální úpravě. Rovněž i regionální úprava představená úpravou v rámci Evropského společenství pro atomovou energii čerpá inspiraci v úpravě mezinárodní. Nejprve bych se chtěla věnovat mezinárodněprávní úpravě, a to s ohledem na její větší obecnost. Dále se budu věnovat úpravě v rámci evropského atomového práva, která je pro Českou republiku, jakožto členský stát Euratomu, závazná. Na výklad o Euratomu naváže kapitola věnovaná české vnitrostátní úpravě jaderného práva.

### 2.1. Mezinárodní jaderné právo a mezinárodní organizace

Mezinárodní jaderné právo je zvláštním odvětvím mezinárodního práva veřejného.<sup>8</sup> Toto odvětví mezinárodního práva upravuje vztahy vznikající ve spojení s jadernou energetikou, zejména z hlediska rozvoje vědy, posílení bezpečnosti a kompenzace škod.

V poslední době převládá v oblasti mezinárodního jaderného práva spíše tendence regionalizace, a to z důvodu, že úprava na regionální úrovni je více dynamická, zejména vzhledem k menšímu počtu smluvních stran. Neposlední roli při vzniku této tendence sehrála havárie v jaderné elektrárně Fukushima Dai-Ichi v roce 2011, která ukázala, že havárie v jaderných energetických zařízeních mají spíše regionální než celosvětový dopad.<sup>9</sup> V této kapitole se nicméně budu věnovat primárně mezinárodním organizacím a úmluvám na celosvětové úrovni, jelikož o regionální evropské úpravě bude pojednáno v samostatné kapitole.

Nepochybnou roli v mezinárodním jaderném právu hrají mezinárodní organizace, jichž je Česká republika členem, a to v první řadě Mezinárodní agentura pro atomovou energii a Agentura pro atomovou energii.

---

<sup>8</sup> ŠTURMA, P.: *Mezinárodněprávní úprava mírového využívání jaderné energie*, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2, 1994, č. 4, str. 96 – 97 (cituji z HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo: právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 s. ISBN 978-80-87284-33-9, str. 24)

<sup>9</sup> HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo: právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 s. ISBN 978-80-87284-33-9, str. 28–29

### 2.1.1. IAEA

Mezinárodní agentura pro atomovou energii (International Atomic Energy Agency – IAEA) je přidruženou organizací Organizace spojených národů. Členy této organizace je 170 států a dalších pět států dostalo schválení nutné k získání členství<sup>10</sup>.

Své cíle IAEA vymezuje v článku 2 svého statutu a patří mezi ně zajišťování spolupráce v oblasti mírového využívání jaderné energie a napomáhání výměně technických a vědeckých poznatků v oblasti jaderné energie. IAEA mimo jiné také vypracovává bezpečnostní standardy a podporuje uzavírání mezinárodních dohod a úmluv mezi členskými státy. Právě pod záštitou IAEA<sup>11</sup> byla uzavřena stěžejní úmluva pro oblast právní úpravy nakládání s radioaktivními odpady: Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivními odpady (1997)<sup>12</sup>, jejímž signatářem je i Česká republika. Společná úmluva jako jeden ze svých cílů v článku 1 stanovuje zajištění účinné ochrany proti potenciálním rizikům ve všech etapách nakládání s RAO, a to tak, aby „jednotlivci, společnost a životní prostředí [byli] chráněni proti škodlivým vlivům ionizujícího záření, a to v současné době i v budoucnu“<sup>13</sup>. Vzhledem k povaze RAO a současnému stavu vědy je prozatím nejúčinnějším způsobem zajištění takové ochrany do budoucna izolace RAO od životního prostředí, čemuž nasvědčují i další ustanovení Společné úmluvy. Taková vágnější formulace cíle umožňuje v budoucnu reagovat na vědecký pokrok pro případ vynalezení jiné technologie zneškodnění RAO. Ve své preambuli Společná úmluva též zmiňuje mezi principy nakládání a ukládání RAO konečnou odpovědnost státu za bezpečnost nakládání v bodu VI, a dále v bodu XI stanoví, že by RAO „měly být, do té míry, jak dalece se to slučuje s bezpečností při nakládání s takovými materiály, uloženy v zemi jejich vzniku“, tedy se primárně předpokládá, že stát ponese odpovědnost za uložení RAO vzniklých na jeho území, přičemž přímo, a teprve jako alternativa tomuto řešení, je v témže bodu uvedena možnost sdílení úložiště více státy, kdy toto řešení je přednostně určeno pro RAO ze společných projektů takových států. Pod gescí IAEA působily v letech 1994 až 1995 a 2000 až 2001 pracovní skupiny, které se měly věnovat právě otázce zřízení mezinárodního úložiště.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *List of IAEA Member States* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states>

<sup>11</sup> *Treaties Under IAEA Auspices* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.iaea.org/resources/treaties/treaties-under-IAEA-auspices>

<sup>12</sup> Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivními odpady je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 3/2012 Sb. m. s.

<sup>13</sup> Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady, čl. 1 odst. ii).

<sup>14</sup> HANDRLICA, Jakub. *Mezinárodní úložiště radioaktivních odpadů – vybrané právní otázky*. In: *Bezpečnost jaderné energie* 26(64), 2018 č. 9/10, str. 233.

Princip konečné odpovědnosti státu je dále doplněn principem primární odpovědnosti držitele povolení vyjádřeným v článku 21 Společné úmluvy. Dále jsou v člancích 6 až 9 stanoveny požadavky na bezpečnost s ohledem na umístování, projektování a výstavbu budoucích zařízení a jejich provoz. Z výčtu požadavků lze věnovat zvláštní pozornost požadavkům na poskytování informací o bezpečnosti veřejnosti a konzultaci se smluvními stranami v blízkosti takového zařízení.

Uvedená ustanovení o bezpečnosti zařízení jsou konkretizována v kapitole 3 Společné úmluvy, kde je pozornost věnována i zařízením pro trvalé uložení RAO. Zdůrazňuje se požadavek přípravy technických předpisů pro uzavření takových zařízení, a to již ve fázi navrhování zařízení, ale i požadavek zajištění opatření po jeho uzavření, což je plně v souladu s cílem uvedeným v čl. 1 odst. II Společné úmluvy (zajištění bezpečnosti všech etap nakládání s RAO a VJP).

Společná úmluva dále k provedení tohoto cíle ukládá signatářům povinnost vytvořit a udržovat legislativní a dozorový rámec k zajištění bezpečnosti při nakládání s RAO.

### 2.1.2. NEA

Agentura pro atomovou energii (Nuclear Energy Agency – NEA) je mezinárodní organizace sdružující v současné době 33 států z celého světa,<sup>15</sup> která byla založena v rámci Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj. Podporuje spolupráci mezi státy v jaderné oblasti, a to ve výzkumu i energetice, a dále výměnu vědeckých a technických poznatků.<sup>16</sup> Jejím cílem je dále přispívat k bezpečnosti v jaderné oblasti, a to jak v oblasti pracovních podmínek pracovníků, tak bezpečnosti zařízení jako takových.<sup>17</sup> Na rozdíl od již výše popsané IAEA, NEA má „spíše povahu minimalistické platformy pro výměnu informací a koordinaci vědecko-technické spolupráce v oblasti mírového využívání jaderné energie“,<sup>18</sup> a to především z důvodu menšího počtu členských států. Svou roli hraje jistě také existence regionálních úprav, kterou představuje Evropské společenství pro atomovou energii v případě Evropy. Česká republika je členem NEA od roku 1996.

Statut NEA vymezuje v čl. 8 odst. a) oblasti, ve kterých leží úkoly Agentury, a dále v odst. b) jako nástroje k plnění těchto úkolů stanoví oprávnění vydávat doporučení a společná

---

<sup>15</sup> Informace z webových stránek NEA: *Nuclear Energy Agency - About Us* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/general/about/>

<sup>16</sup> Statute of the OECD Nuclear Energy Agency, čl. 4, 5, 7. Dostupné z webových stránek NEA: *Nuclear Energy Agency - Statute* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/general/about/statute.html>

<sup>17</sup> Statute of the OECD Nuclear Energy Agency, čl. 8.

<sup>18</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 89.

pravidla s cílem harmonizovat národní legislativy. Taková doporučení se přitom přijímají konsensem všech států.

Za účelem plnění svého cíle, jak je stanoven v čl. 1 odst. b) jejího Statutu, NEA též podporuje vytváření společných podniků (joint undertakings), a to na základě článku 5 Statutu. Mezi takové společné podniky patří například Eurochemic Company zřízená v Belgii roku 1959 (činnost ukončena v roce 1990), dále výzkumný reaktor v Norsku, přičemž tento projekt trvá dodnes.<sup>19</sup>

Zvláště lze však zdůraznit význam vědecko-technické spolupráce uskutečňované prostřednictvím skupin expertů<sup>20</sup>, a to jak na stále bázi, tak i skupin organizovaných ad hoc.<sup>21</sup> Pro účely této práce lze zdůraznit význam Forum on Stakeholder Confidence, které se dlouhodobě věnuje otázkám souvisejícím s problematikou výstavby zařízení určených k ukládání RAO, a to konkrétně v části dialogu mezi aktéry, jejichž zájmy jsou dotčeny takovou výstavbou nebo provozem zařízení. Toto Fórum bylo zřízeno v roce 2000, a za svůj úkol pokládá zajištění efektivního dialogu a posílení jistoty v rozhodovacím procesu.<sup>22</sup> Ve svých dokumentech Fórum, mimo jiné, poskytuje analýzu vývoje rozhodovacích procesů, přičemž v poslední době zaznamenává posun od tzv. přístupu „decide, announce, defend” k účinnějšímu dialogu, označenému jako „engage, interact, co-operate”. Jinými slovy, jde o posun od jednostranného rozhodovacího modelu k rozhodování, na kterém se podílí všichni aktéři, jejichž zájmy jsou dotčeny.<sup>23</sup> Tento posun se ovšem v různých státech uskutečňuje v rozdílné míře a podobě. Mezi nástroje spolupráce aktérů patří zejména informování veřejnosti, možnost podílet se na projektu vlastními návrhy, a mimo jiné též tzv. „benefit packages” zahrnující ekonomické a sociální výhody poskytované dotčené obci.<sup>24</sup>

## 2.2. Evropské jaderné právo – Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom)

Evropské společenství pro atomovou energii bylo založeno v roce 1957 na základě tzv. první Římské smlouvy, Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

---

<sup>19</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str.86.

<sup>20</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 88-89.

<sup>21</sup> Podrobněji ke stálým výborům a výborům ad hoc viz oficiální stránky NEA, v rámci jednotlivých oblastí spolupráce *OECD Nuclear Energy Agency - Work Areas* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/workareas/>

<sup>22</sup> *Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste - Evolution and Current Practice in Thirteen Countries* [online]. NEA, 2009 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/rwm/docs/2009/rwm-fsc2009-2.pdf> s. 2: “It explores means of ensuring an effective dialogue amongst all stakeholders, and considers ways to strengthen confidence in decision-making processes.”

<sup>23</sup> Ibid., s. 3

<sup>24</sup> *The partnership approach to siting and developing radioactive waste management facilities* [online]. 2010 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [https://www.oecd-nea.org/rwm/fsc/docs/FSC\\_partnership\\_flyer\\_EN\\_A4.pdf](https://www.oecd-nea.org/rwm/fsc/docs/FSC_partnership_flyer_EN_A4.pdf), s. 1

(SESAE), která tvoří primární právo Euratomu. Česká republika je členským státem Euratomu od roku 2004, kdy došlo k jejímu přistoupení k EU, a to z důvodu, že členství v obou organizacích je provázané.<sup>25</sup>

Vztah Smlouvy o založení Euratomu a primárních smluv EU je specifický, a to především z důvodu, že Euratom sdílí institucionální zabezpečení s Evropskou unií<sup>26</sup>, ačkoliv je samostatným právním subjektem,<sup>27</sup> a disponuje subjektivitou i mezinárodněprávní, jenž mu umožňuje být stranou mezinárodních smluv. Kapitola třetí hlavy II SESAE představuje právní základ pro legislativní činnost Euratomu, jejíž výsledkem je řada sekundární legislativy v podobě nařízení, rozhodnutí a směrnic, ale i právně nezávazných doporučení – tzv. *acquis communautaire nucléaire*.<sup>28</sup> K legislativnímu procesu v rámci Euratomu bývá uváděno, že je, na rozdíl od legislativního procesu EU, stále poznamenán demokratickým deficitem – a to z toho důvodu, že role Evropského parlamentu v legislativním procesu v rámci Euratomu má pouze konzultativní povahu<sup>29</sup>. Důvod takového rozdílu pramení v rigiditě SESAE, která za dobu své existence nedoznala podstatných změn (s výjimkou sjednocení institucionálního zabezpečení s EU prostřednictvím Protokolu pozměňujícího SESAE, který byl přijat současně s Lisabonskou smlouvou).<sup>30</sup>

Hlavní úkoly Euratomu jsou vymezeny v preambuli zakládací smlouvy a jsou to zejména: vytvoření podmínek pro rozvoj jaderného průmyslu a technologií, vytvoření bezpečných podmínek, které vyloučí ohrožení života a zdraví obyvatelstva, a dále spolupráce s mezinárodními organizacemi, které se zabývají mírovým rozvojem atomové energie. Smlouva o založení Euratomu (SESAE) za úkol společenství stanovuje podporu rozvoje jaderné energetiky a v rámci plnění tohoto úkolu Komise jako orgán Euratomu disponuje především pravomocí koordinace výzkumných aktivit za účelem například zamezení dvojího paralelního výzkumu a navrhuje programy výzkumu (Euratom Framework Programmes) schvalované Radou EU. Dalším úkolem Euratomu vykonávaným prostřednictvím Komise a Rady EU je koordinace investic. Rada EU může zřizovat společné podniky (joint undertakings) v průmyslových odvětvích jaderné energetiky. Jedná se o podniky, které „mají prvořadý význam pro rozvoj jaderného průmyslu ve Společenství“, a proto Rada může rozhodnout o umožnění takovému podniku požívat výhod, jak jsou popsány v kapitole páté hlavy II SESAE, a to

---

<sup>25</sup> Čl. 1 odst. 1 Smlouvy o přistoupení České republiky k EU.

<sup>26</sup> Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (SESAE) v čl. 106a uvádí výčet použití ustanovení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, jde vesměs o ustanovení týkající se orgánů EU a finančního zabezpečení.

<sup>27</sup> Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (SESAE), čl. 184.

<sup>28</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 45 – 48, a str. 102 – 115.

<sup>29</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 107 – 108.

<sup>30</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 100 – 102.

například získat povahu veřejně prospěšné společnosti dle vnitrostátních předpisů, z důvodu takové prospěšnosti používat vyvlastňovací postup v souladu s vnitrostátními předpisy a dalších. V rámci této politiky Euratomu SESAE v článku 41 ukládá osobám a podnikům notifikační povinnost ve vztahu k investičním záměrům v oblastech, které jsou vypočteny v Příloze II SESAE. Výčet činností dle této přílohy koresponduje s jaderným palivovým cyklem od těžby rud po zpracování radioaktivního odpadu.

V rámci kapitoly III SESAE – Ochrana zdraví, lze zvláště upozornit na článek 37, který ukládá členským státům povinnost poskytnout Komisi údaje o plánech zneškodňování RAO, načež ve lhůtě šesti měsíců Komise vydá své stanovisko k takovým plánům. Ve vztahu k článku 37 lze zmínit rozhodnutí Soudního dvoru EU, kde je tato povinnost konkretizována. Dle SDEU jde o povinnost preventivního charakteru, přičemž v bodu 14 rozsudku C-187/87<sup>31</sup> se uvádí: „Aby se předešlo riziku radioaktivní kontaminace, musí být možné, aby [...] se daný členský stát podrobně seznámil se stanoviskem Komise, a to za takových podmínek, kdy návrhy Komise může stále vzít na vědomí, i kdyby nebyl právně povinen stanovisku vyhovět”.<sup>32</sup> Tedy, jak vyplývá i z jiných bodů rozsudku, tato povinnost musí být splněna v době před vydáním příslušného povolení.

Zvláštní kapitola SESAE je věnována společnému jadernému trhu. Dle článku 93 SESAE jsou mezi členskými státy zakázána dovozní a vývozní cla nebo poplatky s rovnocenným účinkem, jakož i veškerá množstevní omezení dovozu i vývozu ve vztahu ke zboží a produktům uvedeným v příloze IV SESAE, a dále mají být dle článku 96 odstraněna omezení v přístupu ke kvalifikovaným zaměstnáním v oblasti jaderné energie, s výjimkou omezení, která jsou zdůvodněna ochranou veřejného pořádku a bezpečnosti, či veřejného zdraví. Realizace společného trhu pro jaderný průmysl se však nepodařila, a to zejména z důvodu minimální konkurence v této oblasti.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Sb. rozh. 1988, s. 5013, dostupné zde: *Judgement of the Court 187/87* [online]. 1988 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=B411A182BEA4CEEC8BF69A40369AE8EC?text=&docid=95314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=462932>

<sup>32</sup> Ibid., str. 5014: “In order to prevent the risk of radioactive contamination, it must therefore be possible for the Commission's opinion, <...>, to be examined in detail by the Member State concerned, under conditions such that the Commission's suggestions can still be taken into account by that State, even if it is not legally obliged to conform with the opinion.” Pozn.: v textu práce je použit vlastní překlad.

<sup>33</sup> Tichý, Luboš. Arnold, Rainer. Zemánek, Jirí. Král, Richard. Dumbrovský, Tomáš. *Evropské právo*. 5.přepřac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014. str. 12

## 2.2.1. Vnější vztahy Euratomu – spolupráce s mezinárodními organizacemi

Jak již bylo zmíněno výše, Euratom disponuje subjektivitou v mezinárodněprávním významu<sup>34</sup> a může se prostřednictvím dohod nebo smluv zavazovat s třetí zemí, mezinárodní organizací, nebo i příslušníkem třetí země, jak explicitně stanoví článek 101 SESAE. Vnější pravomoci Euratomu jsou děleny na výlučné a sdílené. Ve výlučné pravomoci společenství je uzavírání mezinárodních dohod se třetími státy ve vymezených oblastech.<sup>35</sup> V dalších oblastech Euratom disponuje pravomocí sdílenou se členskými státy, tedy členské státy jsou též oprávněny uzavírat dohody se třetími státy.

Jak již bylo zmíněno výše, spolupráce s mezinárodními organizacemi v oblasti jaderné bezpečnosti patří mezi cíle Euratomu vytyčené v Preambuli SESAE. Jako příklad takové spolupráce lze uvést výše popsanou NEA, která v článku 8 písm. c) svého Statutu proklamuje spolupráci s Euratomem a IAEA při provádění svých cílů.<sup>36</sup>

Ačkoli nejde o spolupráci, na tomto místě lze též uvést, že předpisy sekundárního práva Euratomu odkazují na bezpečnostní standardy mezinárodních organizací v oblasti jaderné bezpečnosti.<sup>37</sup>

## 2.2.2. Evropská skupina pro jadernou bezpečnost

V roce 2007 byla za účelem vytvoření evropských předpisů v oblastech jaderné bezpečnosti a nakládání s radioaktivními odpady vytvořena Evropská skupina na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem.<sup>38</sup> Později byla přejmenována na European Nuclear Safety Regulators Group<sup>39</sup> (ENSREG) a pod tímto názvem působí dodnes.

Mezi stěžejní výsledky práce ENSREG patří příprava dvou směrnic v oblasti jaderné bezpečnosti: směrnice Rady 2009/71/Euratom, která stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení, a směrnice Rady 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem.

---

<sup>34</sup> Čl. 184 SESAE.

<sup>35</sup> Čl. 64, 77, 86 a 197 SESAE.

<sup>36</sup> Spolupráce NEA a Euratom je založena na dodatkovém protokolu č. 1 ke Konvenci o OECD, o spolupráci s Evropskými společenstvími, podepsaném již v roce 1960. Spolupráce mezi NEA a IAEA probíhá v rámci Working Party on Nuclear Energy Economics (WPNEA). *Collaboration with international partners | IAEA* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.iaea.org/topics/energy-planning/collaboration>

<sup>37</sup> Např. směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení, odst. 13 preambule.

<sup>38</sup> Rozhodnutí č. 2007/530/Euratom o zřízení Evropské skupiny na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem

<sup>39</sup> Skupina evropských dozorních orgánů pro jadernou bezpečnost.

### **2.2.3. Směrnice Euratom, kterou se stanoví rámec pro jadernou bezpečnost**

Směrnice 2009/71/Euratom, která stanoví právní rámec pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení, se dle svého znění vztahuje v první řadě na jaderná zařízení, jak jsou definována v čl. 3 odst. 1). Tato definice úložiště RAO výslovně nezahrnuje. S tímto se však vypořádává preambule směrnice, kde se v bodě 12 uvádí, že „ačkoliv se tato směrnice týká zejména jaderné bezpečnosti jaderných zařízení, je rovněž důležité zajistit bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, mimo jiné ve skladovacích zařízeních a úložištích“. Vzhledem k této formulaci lze říci, že by se požadavky ve vztahu k jaderné bezpečnosti kladené touto směrnicí na jaderná zařízení měly vztahovat i na úložiště RAO, ačkoliv si osobně myslím, že formulace zvolená v úpravě je poněkud problematická. Na druhou stranu, při provedení této směrnice do vnitrostátního práva České republiky novým atomovým zákonem se požadavky kladené na jaderná zařízení vztahují rovněž na úložiště RAO, a to z důvodu odlišné definice jaderného zařízení v českém právním řádu.

Pro účely této práce se jako stěžejní jeví druhá z výše zmíněných směrnic, a to směrnice Rady 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem.

### **2.2.4. Směrnice Euratom, kterou se stanoví rámec pro nakládání s RAO a VJP**

Směrnice Rady 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem představuje svým způsobem implementaci mezinárodního práva do unijní legislativy s tím rozdílem, že oproti Společné úmluvě z roku 1997, kterou se do značné míry inspiruje, obsahuje konkrétní povinnosti států vytvořit národní strategii ukládání RAO, včetně přípravy a výstavby zařízení, ve kterém bude zajištěno definitivní a bezpečné uložení radioaktivních odpadů.<sup>40</sup> Ukládání RAO se dle směrnice může provádět rovněž dle dohody mezi členskými státy ve sdíleném úložišti.<sup>41</sup> Směrnice je, obdobně jako Společná úmluva z roku 1997, založena na principech konečné odpovědnosti státu a primární odpovědnosti držitelé povolení za bezpečnost při nakládání s RAO<sup>42</sup>.

Ve své preambuli směrnice Rady 2011/70/Euratom, konkrétně v bodě 21, stanoví, že „skladování radioaktivního odpadu [...] je dočasným řešením, nikoli alternativou k jeho uložení“, čímž konstatuje jeden z cílů sledovaných směrnicí: konečné uložení RAO a vyhořelého paliva

---

<sup>40</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 249 – 250

<sup>41</sup> Čl. 4 odst. 4 směrnice Rady 2011/70/Euratom.

<sup>42</sup> Bod 25 preambule a čl. 4 odst. 1 a odst. 3 písm. e), čl. 7 odst. 1 směrnice Rady 2011/70/Euratom, bod VI preambule a čl. 21 Společné úmluvy z roku 1997.



jako prozatím nejúčinnější způsob docílit jejich izolace od životního prostředí a osob<sup>43</sup>. Směrnice nestanoví přímou povinnost každého členského státu zřídit hlubinné úložiště, a to především z důvodu vysokých nákladů a často i jisté zbytečnosti tak nákladného projektu (například pro členské státy bez jaderné energetiky). Nicméně směrnice upozorňuje, že RAO vznikají ve všech členských státech, a to nejen v energetice, ale i v dalších oblastech, kde se využívá ionizujícího záření. Proto dále preambule směrnice v bodě 33 členským státům výslovně umožňuje sdílení úložišť na základě dohody. Takovou dohodu však má rovněž doplňovat dohoda mezi původci RAO a provozovatelem takového úložiště, a to za účelem zajištění uplatnění principu primární odpovědnosti držitele povolení za bezpečnost při nakládání s RAO, jak již byl popsán výše.<sup>44</sup> V současnosti se otázce zřízení regionálního úložiště věnuje pracovní skupina ERDO – European Repository Development Organisation, navazující na předchozí projekty Evropské komise SAPIER I a SAPIER II, jež byly uskutečněny v letech 2003 až 2005 a 2006 až 2008 na základě šestého rámcového programu Evropské komise.<sup>45</sup> Handrlica se ovšem domnívá, že zřízení mezinárodního úložiště je stále „otázkou relativně vzdálené budoucnosti.“<sup>46</sup>

V té části, která je věnována VJP, není směrnice dle bodu 35 závazná pro členské státy, které VJP nemají a v nejbližší době ani mít nebudou.

Formulace povinnosti ve vztahu k bezpečnému uložení RAO obsažená ve směrnici o nakládání s RAO je v souladu s právní formou směrnice, která dle evropského práva stanoví pouze výsledek, jehož má být dosaženo, a ponechává na samotných členských státech prostředky, kterými tohoto výsledku dosáhnou<sup>47</sup>.

Již v preambuli směrnice je stanoven požadavek zavedení vnitrostátních programů,<sup>48</sup> které by stanovily rámec pro provedení politiky členského státu ve vztahu k nakládání s RAO.<sup>49</sup> Dále jsou v bodech 29 až 31 a čl. 4 odst. 3 konkretizovány požadavky kladené na obsah vnitrostátního programu a na proces rozhodování při nakládání s RAO a VJP – lze i na tomto místě (obdobně jako ve výkladu o NEA v kapitole Mezinárodní jaderné právo) vytyčit požadavky informování veřejnosti a zapojení zúčastněných stran do rozhodování, přičemž směrnice v tomto bodu též odkazuje na mezinárodní a vnitrostátní závazky. V čl. 1 odst. 2 je též explicitně stanoveno, že zajištění informovanosti a účasti veřejnosti je předmětem dané

---

<sup>43</sup> Srov. také bod 23 preambule směrnice Rady 2011/70/Euratom.

<sup>44</sup> HANDRLICA, 2018, op. cit., str. 237.

<sup>45</sup> HANDRLICA, 2018, op. cit., str. 233.

<sup>46</sup> HANDRLICA, 2018, op. cit., str. 234.

<sup>47</sup> Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>48</sup> Bod 28 preambule směrnice Rady 2011/70/Euratom.

<sup>49</sup> Takovým programem je v ČR Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem.

směrnice. Článek 2 vymezuje oblast působnosti směrnice, která je omezena na RAO a VJP pocházející z civilních činností.

Kapitola 2 směrnice je označena názvem Povinnosti a stanoví povinnosti členských států v oblasti nakládání s RAO a VJP. Tyto povinnosti jsou členěny na povinnosti ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu rámci, dozorovému orgánu, úpravě týkající se držitelů povolení a jejich zaměstnanců, dále povinnosti v oblasti finančních zdrojů a zajištění transparentnosti (v souladu s cíli uvedenými v preambuli). Na tomto místě lze věnovat pozornost povinnostem ve vztahu k vnitrostátnímu programu, a to konkrétně povinnosti jednak takový program pravidelně přezkoumávat a aktualizovat, a dále povinnosti oznámit své vnitrostátní programy a jejich významné změny. Předchozí Koncepce nakládání s RAO a VJP byla v ČR schválena v roce 2002. V současnosti platná nová Koncepce, na které práce probíhaly již od roku 2014, byla schválena vládou 29. listopadu 2017.<sup>50</sup> Již z tohoto časového rámce je patrné, že aktualizace Koncepce se nedá charakterizovat jako pravidelná. V červenci 2017, čtyři měsíce před schválením nové Koncepce, vydala Komise ve věci porušení povinnosti vyplývající ze směrnice Rady 2011/70/Euratom odůvodněné stanovisko na základě článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, a to konkrétně povinnosti oznámení vnitrostátního programu nakládání s RAO.<sup>51</sup> Stanovisko se vedle jiných členských států týkalo i České republiky. Stanovenou povinnost měly členské státy splnit do 23. srpna 2015. Komise ve svém stanovisku stanovila náhradní lhůtu ke splnění povinnosti, která činila dva měsíce, ta však evidentně dodržena nebyla. Přesto v případě České republiky k předložení věci Soudnímu dvoru EU nedošlo. V současné době Komise však stále eviduje porušení povinnosti na straně České republiky ve vztahu k vytvoření vnitrostátního programu, ačkoli tento byl schválen již v listopadu roku 2017.<sup>52</sup>

Směrnice Rady 2011/70/Euratom dále v článku 15 stanoví členským státům povinnost „uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí“, a to ve lhůtě do 23. srpna 2015. Nový atomový zákon, který mimo jiné transponuje tuto směrnici,<sup>53</sup> byl přijat 14. července 2016 a nabyl účinnosti 1. ledna 2017.

---

<sup>50</sup> Zprávy ze Správy: zpravodaj Správy úložišť radioaktivních odpadů [online]. 2017 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/data/original/files/pr/zzs/2017/zpravy-ze-spravy-zima-2017.pdf>, str. 4.

<sup>51</sup> Tisková zpráva Evropské komise od 13.7.2017, *European Commission - PRESS RELEASES - Press release - Červencové případy porušení právních předpisů: Část 1: hlavní rozhodnutí* [online]. 2017 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1935\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_cs.htm), bod 6 – Energie.

<sup>52</sup> Tisková zpráva Evropské komise od 17.5.2018, *European Commission - PRESS RELEASES - Press release - Květnové případy porušení právních předpisů: hlavní rozhodnutí* [online]. 2018 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3446\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_cs.htm), bod 2 – Energie.

<sup>53</sup> *Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115306>, str. 174 – 175.

## 2.3. Vnitrostátní právní úprava

Na úvod této části, která je věnována vnitrostátní právní úpravě vztahující se k HÚRAO, je nutno zařadit obecný výklad k pramenům české úpravy, jehož účelem je nastínit vztahy mezi jednotlivými předpisy a poskytnout přehled předpisů, které se vztahují k HÚRAO. Po úvodu bude následovat kapitola věnovaná stručné charakteristice atomového zákona, a následně bude pozornost věnována věcnému záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště.

### 2.3.1. Úvod k vnitrostátním pramenům správního práva

Oblast jaderného práva jako taková bývá z hlediska převažující úpravy považována za součást práva správního.<sup>54</sup> Podíváme-li se na definici správního práva, jak ji podává Hendrych, dočteme se: „[...] správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu mezi nositeli veřejné správy na jedné straně a fyzickými nebo právníckými osobami na straně druhé.”<sup>55</sup> Pro pochopení pojmu správního práva je tedy potřeba získat pochopení pojmu „veřejná správa”.

Hledání uspokojivé a krátké definice pojmu „veřejná správa” je však vzhledem k rozmanitosti úkolů a aktérů veřejné správy problematické. Prakticky každá definice má buď povahu definice „zbytkové”, anebo definice popisné, často i pouze dílčí. Častým způsobem vymezení veřejné správy je její vymezení v podobě tzv. materiálního a formálního pojetí veřejné správy. Pojetí materiální definuje veřejnou správu jako souhrn činností, které nejsou svou povahou činnostmi zákonodárnými ani soudními.<sup>56</sup> Jedná se o definici negativní, zbytkovou. Formální pojetí dále veřejnou správu pojímá jako soustavu institucí, které jsou vybaveny pravomocí a působností k plnění úkolů, které nejsou svěřeny soudům ani zákonodárnému sboru.<sup>57</sup> I v tomto případě je patrné určení metodou tzv. „subtrakce” neboli odečítání. Jako definiční znak veřejné správy se dále uvádí, že jde o činnost ve veřejném zájmu (na rozdíl od správy soukromé) a o činnost orgánů, které jsou „ve své činnosti vázané nejen právními

---

<sup>54</sup> Jako problematické se jeví zařazení oblasti občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, která je upravena v dřívějším atomovém zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání atomové energie a ionizujícího záření, přičemž v této své části je zákon stále účinný. Jde o oblast svou povahou soukromoprávní, jak již napovídá název, spadající do práva občanského.

<sup>55</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 826 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, str. 15.

<sup>56</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 6.

<sup>57</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 7.

předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů)<sup>58</sup>, tedy jsou v hierarchickém vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

Z uvedených hledisek dle mého názoru oblast jaderného práva splňuje v plné míře znaky oblasti veřejné správy. Jedná se o činnosti prováděné správními orgány, které jsou zařazeny do hierarchie správních orgánů. Tato činnost nepochybně je ve veřejném zájmu (například zajišťování jaderné bezpečnosti, bezpečné nakládání s RAO, správní dozor dle atomového zákona). Nejde o činnost zákonodárnou a rovněž se nejedná o činnost soudní. Z obsahového hlediska se jaderné právo zabývá institucionálním zabezpečením oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, stanovuje rámec pro vydávání správních aktů v dané oblasti a pro provádění správního dozoru, a rovněž upravuje i veřejnoprávní povinnosti subjektů vykonávajících činnosti v dané oblasti a skutkové podstaty přestupků.

Jaderné právo je souborem norem, který upravuje část veřejné správy. V první řadě jde o atomový zákon (zákon č. 263/2016 Sb.), dále pak o prováděcí předpisy k němu. Nicméně se nejedná o izolovaný právní obor, proto je nutné nahlížet na jaderné právo jako na součást právního řádu České republiky a vnímat v této souvislosti i vztahy mezi jednotlivými předpisy nejen jaderného práva. Takovým základním vztahem je vztah mezi předpisy jaderného práva a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní řád je obecným právním předpisem upravujícím postup správních orgánů při výkonu veřejné správy. Ustanovení správního řádu se použijí, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup.<sup>59</sup> Pro účely této práce lze zvláště zdůraznit úpravu správního řízení obsaženou v částech druhé a třetí správního řádu.

S ohledem na současnou právní úpravu, která neobsahuje zvláštní postup pro přípravu a výstavbu specificky hlubinného úložiště RAO,<sup>60</sup> nelze zůstat pouze u předpisů atomového práva a správního řádu jako subsidiárního předpisu. Na jednotlivé fáze tohoto projektu se budou vztahovat i jiné předpisy veřejného práva upravující správní procesy v oblasti územního plánování a stavebního práva, oblasti geologie a hornické činnosti. Komplexní výklad o těchto právních předpisech by však výrazně přesahoval rozsah této práce, proto bude pozornost věnována pouze jejich konkrétním ustanovením, která mají vztah k realizaci HÚRAO, a to v části práce věnované správním procesům předcházejícím výstavbě HÚRAO. Vztah mezi těmito předpisy a atomovým zákonem není vztahem subsidiarity, jde o předpisy stejné úrovně, ale upravující rozdílné oblasti. Pokud by do budoucna došlo k úpravě specifik všech nebo i jen některých fází výstavby HÚRAO v atomovém zákoně nebo v jiném předpisu, pak by taková

---

<sup>58</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 6.

<sup>59</sup> Viz § 1 odst. 1 a 2 správního řádu.

<sup>60</sup> HANDRLICA, Jakub. Vybrané problémy vnitrostátní právní úpravy mírového využívání jaderné energie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, 216 s. ISBN 978-80-87975-07-7, str. 130.

úprava měla povahu úpravy speciální, která by vylučovala aplikaci jednotlivých právních předpisů upravujících stejnou oblast obecněji, tedy ve vztahu k jiným stavbám (respektive důlním dílům) než je HÚRAO. Aktuálně atomový zákon v ustanovení § 108 odst. 4 výslovně předpokládá takovou zvláštní úpravu označovanou jako: „Lex úložiště”,<sup>61</sup> nicméně k přijetí takového zákona stále nedošlo. Předchozí snaze o vypracování obdobného zákona (nikoli však splňujícího požadavky kladené na „Lex úložiště”, jak bude patrné z dalšího výkladu) bude věnována část této práce pojednávající o návrhu věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů.

### 2.3.2. Atomový zákon

Atomový zákon je právním předpisem, jenž komplexně upravuje oblast mírového využívání jaderné energie, jaderné bezpečnosti a nakládání s RAO. Aktuálně platný a účinný zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, zčásti navazuje na předchozí úpravu představenou původním atomovým zákonem – zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Před přijetím zákona č. 18/1997 Sb. byla právní úprava oblasti jaderné bezpečnosti v České republice roztržena do několika právních předpisů, přičemž „řada problémů souvisejících s dalším rozvojem jaderné energetiky nebyla zákonem výslovně upravena, jiné byly upraveny jenom v podzákoných právních předpisech [...]”.<sup>62</sup> Oblast nakládání s RAO nebyla vyčleněna tak, jako tomu je teď, a dříve povinnosti původců RAO stanovil zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, a technické požadavky na nakládání s RAO stanovily podzákoné předpisy.<sup>63</sup>

Přijetí zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), umožnilo upravit problematiku jaderné bezpečnosti komplexně a zároveň provést transformaci mezinárodních závazků České republiky. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu nového atomového zákona v části věnované hodnocení předchozí úpravy uvádí: „Progresivní novinkou, již zákon č. 18/1997 Sb. přinesl, bylo spojení dosavadních právních úprav mírového využívání jaderné energie (dříve zákonem č. 28/1984 Sb., o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení) a mírového využívání ionizujícího záření, respektive ochrany před jeho negativními účinky (dříve sérií vyhlášek a výnosů Ministerstva

---

<sup>61</sup> Viz vyjádření Jana Mládka na tiskové konferenci Vlády ČR dne 16. ledna 2017, *Tisková konference po jednání vlády, 16. ledna 2017 | Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--16--ledna-2017-152564/>

<sup>62</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 171.

<sup>63</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 173.

zdravotnictví).<sup>64</sup> Tento zákon byl mnohokrát novelizován, mimo jiné i k provedení nových závazků České republiky plynoucích z členství České republiky v Euratomu. I přes mnohé své přínosy, jak uvádí důvodová zpráva k novému atomovému zákonu č. 263/2016 Sb., v současné době původní atomový zákon již není vyhovující, a to z několika důvodů. Zaprvé, z důvodu negativního dopadu novelizací na „kompaktnost legislativního textu (vnitřní konzistence, pojmosloví, poznámkový aparát)“, zadruhé pak z toho důvodu, že „zastarával věcně, neboť nebyl dostatečně pružně schopen reagovat na různá nezávazná doporučení mezinárodní odborné veřejnosti a tím i technologický vývoj v oblasti.“<sup>65</sup> Zmíněná doporučení a technologické změny pak byly za současné absence dostatečného zákonného zmocnění promítány do právní úpravy v podobě prováděcích předpisů. Jako další nedostatek je uváděna zastaralost po „legislativně-technické stránce“, a to v podobě příliš vágních formulací, ale i pro příliš široce formulované zákonné zmocnění k vydání prováděcích předpisů.<sup>66</sup> Taková formulace sice může vyznít rozporuplně, kde na jednu stranu je uvedeno, že zákonné zmocnění k vydání právního předpisu je nedostatečné, a na druhou, že zákonné zmocnění je formulováno příliš široce. Dle mého názoru však jde o dvě strany stejného problému. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR zakotvuje pravomoc ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy k vydání právních předpisů „na základě a v mezích zákona“, a to dále za podmínky, „pokud jsou k tomu zákonem výslovně zmocněny“. Jedná se tím pádem o jednu podmínku pro uplatnění pravomoci – výslovné zákonné zmocnění, a o dvě omezující podmínky: takový předpis se musí zakládat na zákonu, který toto zmocnění obsahuje, tedy nemůže upravovat oblast, kterou zákon neupravuje, a musí respektovat meze stanovené zákonem pro vydání takového předpisu. A contrario vyplývá, že zákon takové meze obsahovat musí, tj. zmocnění k vydání právního předpisu musí být konkretizováno. Příliš široké zákonné zmocnění by zakládalo situaci, která není ústavně konformní a nemohlo by být postačujícím zmocněním k vydání právního předpisu z toho důvodu, že nestanoví mantinely nutné k řádnému vydání podzákonného právního předpisu.<sup>67</sup>

Jako další argumenty pro přijetí nové úpravy důvodová zpráva k návrhu atomového zákona uvádí potřebu reflektovat vývoj v oblasti jaderné bezpečnosti, dále potřebu uvést zvláštní oblast zvládání radiační mimořádné situace do souladu se systémem krizového řízení

---

<sup>64</sup> *Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115306str.166-167>.

<sup>65</sup> *Ibid.*, str. 167.

<sup>66</sup> *Ibid.*, str. 167-168.

<sup>67</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 781: „Pokud Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu, aby stanovila, co je právo, [...] pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a tedy i principy dělby moci stanovené mimo jiné v čl. 2 odst. 1 Ústavy“.

dle krizových zákonů,<sup>68</sup> a také provést změny v souvislosti s vývojem mezinárodních požadavků a doporučení. Důvodová zpráva tedy neprezentuje novou úpravu jako zcela diskontinuitní ve vztahu k úpravě předchozí: „Spíše se ukazuje jako nezbytné doplnit a zejména zpřesnit stávající právní úpravu na základě zkušeností získaných z osmnácti let aplikace zákona č. 18/1997 Sb. (a navazující legislativy) a s využitím výše zmíněných nových doporučení mezinárodních institucí a ostatních nových poznatků, a to jak formálních, tak odborných.“<sup>69</sup>

Původní atomový zákon č. 18/1997 Sb. je stále účinný ve své části věnované občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a bude se vztahovat na budoucí HÚRAO z hlediska soukromoprávní odpovědnosti, jak je vymezena ve Vídeňské úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody. Jak již bylo zmíněno v úvodu této práce, k vyčlenění úpravy občanskoprávní odpovědnosti došlo na základě přijetí nového atomového zákona s tím, že tato část původního atomového zákona je svou povahou úpravou soukromoprávní, a z tohoto důvodu nebyla zařazena do nového atomového zákona, který je koncipován jako předpis veřejného práva.

Nový atomový zákon, na rozdíl od svého předchůdce, je zákonem velice podrobným a rozsáhlým. Pro srovnání, původní atomový zákon čítal pouhých padesát ustanovení, a to včetně úpravy občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, kterou již nový atomový zákon neobsahuje, a měl jedinou přílohu. Oproti tomu atomový zákon č. 263/2016 Sb. obsahuje 239 ustanovení a je doplněn dvěma přílohami. V současné době je prováděn celkem dvaceti prováděcími předpisy. Drábová podobu nového atomového zákona komentuje následovně: „[...] když jsme začali v roce 2010 práci na návrhu atomového zákona, měli jsme takový sen, [...] že ten zákon bude stručný, spíše to, čemu se říká incentivní zákon, to znamená povzbuzující k dobrému chování držitelů povolení [...]. Současný atomový zákon, když se na něj podíváte, tak není ani stručný, není ani motivační v tom smyslu incentivním, je velmi, velmi preskriptivní, a je to dáno zejména tím, jakým způsobem se co do míry podrobnosti a míry preskriptivnosti rozrostla právě evropská legislativa [...].“<sup>70</sup> Atomový zákon provádí transpozici sedmi směrnic Euratomu a Evropské Unie a uvádí český právní řád do souladu s požadavky šesti nařízení.<sup>71</sup> Mezi směrnice, jejichž transpozici provádí atomový zákon, patří směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou

---

<sup>68</sup> Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, a zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

<sup>69</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 171-173.

<sup>70</sup> Regulace rizik jaderných technologií v praxi - Ing. Dana Drábová, Ph.D., 6.4.2017. In: Youtube [online]. 07.04.2017 [cit. DATUM]. Dostupné z: <https://youtu.be/T2VaVuNABmg?t=5001>. Kanál uživatele Faculty of Law, Charles University.

<sup>71</sup> Úplný seznam předpisů EU a Euratom uvádí Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 174-176.

bezpečnost jaderných zařízení, a směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, o kterých již bylo vykládáno v kapitole této práce věnované evropské úpravě vztahující se k HÚRAO a oblasti nakládání s RAO.

Důsledkem rozsahu nového atomového zákona je jeho více propracované členění v porovnání s původním atomovým zákonem. Aktuální atomový zákon již využívá dvě úrovně členění, je tedy rozdělen do pěti částí a ty jsou dále děleny na jednotlivé hlavy. Atomový zákon z roku 1997 sice taktéž využíval členění na části, to bylo ovšem důsledkem toho, že jeho další části obsahovaly změny a doplnění jiných zákonů. Tedy vlastní text původního atomového zákona měl pouze jednu úroveň členění, a to na hlavy, což bylo s ohledem na jeho menší rozsah postačující.

První část nového atomového zákona je tvořena úvodními ustanoveními, kde jsou definované stěžejní pojmy a je stanoven předmět úpravy a společné předpoklady výkonu činnosti v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, včetně úpravy povolení, registrace a oznamování činnosti. Podrobněji o tématu povolení dle atomového zákona bude pojednáno v části práce věnované jednotlivým správním procesům.

Druhá část detailněji upravuje oblast mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Zvláštní pozornost lze z hlediska tématu mé práce věnovat hlavám IV a V této části, které upravují nakládání s RAO a VJP a poplatky za ukládání RAO. Obecný výklad k oblasti nakládání s RAO obsahuje část práce definující základní pojmy. Výklad k tématu poplatků za ukládání RAO je součástí výkladu o finančním zabezpečení nakládání s RAO. Z hlediska provozu HÚRAO jako jaderného zařízení jsou důležitá ustanovení hlavy I, která se týkají projektu jaderného zařízení, povinností držitele povolení k výstavbě, uvádění do provozu, provozu a vyřazování z provozu jaderného zařízení.

Část třetí upravuje skutkové podstaty přestupků držitelů povolení a dalších osob v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

Čtvrtá část atomového zákona pak upravuje výkon státní správy, kterému se věnuji v části mé práce zaměřené na institucionální zabezpečení nakládání s RAO a VJP včetně jejich ukládání.

Poslední, tedy pátá část obsahuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

#### **2.4. Věcný záměr zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality hlubinného úložiště**

Od roku 2016 až do poloviny roku 2018 se počítalo s vypracováním a následným schválením zákona, který by upravoval problematiku spolupráce obcí, alespoň co se týká



procesu výběru lokality pro umístění HÚRAO, tj. zákona o zapojení obcí do výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště. Návrh věcného záměru tohoto zákona vypracovala pracovní skupina Dialog o hlubinném úložišti ustavená v roce 2010.<sup>72</sup> V současné době však je tato myšlenka opuštěna, a to z důvodů, že dle názoru Legislativní rady vlády jsou jednotlivá ustanovení tohoto návrhu v rozporu s jinými zákony a ústavním pořádkem ČR.<sup>73</sup> Přepřpracování návrhu věcného záměru do podoby, která by byla ústavně konformní, bylo již také zavrženo, a v současnosti se tak uvažuje o změně horního zákona za účelem posílení postavení obcí, či případně o vypracování zcela nového věcného záměru zákona o zapojení obcí, „který bude mít odlišnou filozofii začlenění obcí.“<sup>74</sup> Další možností je ponechat zapojení obcí beze změn z toho důvodu, že již stávající právní úprava umožňuje dostatečné zapojení obcí a veřejnosti do správních procesů.<sup>75</sup>

Věcný záměr zákona o zapojení obcí počítal s tím, že by bylo k výběru lokality pro umístění HÚRAO potřeba získat souhlas dotčených obcí vyjádřený v referendu. Tento souhlas však neměl povahu práva veta, jelikož mohl být nahrazen rozhodnutím Vlády ČR vydaným na základě doporučení Senátu Parlamentu ČR.

V následujícím výkladu shrnuji některé nedostatky věcného záměru zákona o zapojení obcí, jak jsou uvedeny ve stanovisku Legislativní rady vlády ze dne 15. prosince 2016.

Legislativní rada vlády ve svém stanovisku shrnuje vady návrhu věcného záměru vytýkané ministerstvy a podává k nim vlastní vyjádření. Zaprvé, návrh věcného záměru stále odkazoval na zákon č. 18/1997 Sb., a to i přesto, že již 10. srpna 2016 vstoupil v platnost nový atomový zákon č. 263/2016 Sb., který měl nabýt účinnosti od 1. ledna 2017. Nový atomový zákon navíc již s vydáním zvláštního zákona, který by upravoval problematiku související s uložením RAO, v ustanovení § 108 odst. 4 výslovně počítá. K tomu dále Ministerstvo vnitra ČR, které tuto vadu vytýká, uvádí, že v porovnání s tímto ustanovením atomového zákona již je potřeba návrh věcného záměru přepřpracovat, a to s ohledem na to, že atomový zákon počítá s více komplexní úpravou, která zahrnuje nejen otázky zapojení obcí, ale i blíže upravuje postupy potřebné k projektování i výstavbě úložiště.

Další vytýkanou nejasností je povaha souhlasu obce s umístěním HÚRAO, jelikož návrh věcného záměru uvádí, že získání tohoto souhlasu „bude samostatným procesem (nikoliv

---

<sup>72</sup> SÚRAO – Věcný záměr zákona o zapojení obcí [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/tiskove-zpravy/clanek-469-vecny-zamer-zakona-o-zapojeni-obci>

<sup>73</sup> Viz vyjádření Jana Mládky na tiskové konferenci Vlády ČR dne 16. ledna 2017, *Tisková konference po jednání vlády, 16. ledna 2017 | Vláda ČR* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--16--ledna-2017-152564/>

<sup>74</sup> SÚRAO – Věcný záměr zákona o zapojení obcí, op.cit.

<sup>75</sup> HANDRLICA, 2014, op. cit., str. 137.

správním řízením), který nebude součástí žádného jiného správního řízení.”<sup>76</sup> Jelikož výstupem takového procesu, který není správním řízením, nemůže být správní rozhodnutí, vyvstává otázka, jakou povahu bude výsledný (ne)souhlas mít, „například, zda má jít o (nezávazné) vyjádření podle části čtvrté správního řádu.”<sup>77</sup> Navíc dle návrhu případný nesouhlas obce může být „přehlasován” Senátem Parlamentu ČR, což je dle názoru Ministerstva spravedlnosti ČR konstrukce neslučitelná s ústavním pořádkem,<sup>78</sup> a to zejména z důvodu, že by v tomto případě šlo o nepřiměřený zásah státní moci, vykonaný prostřednictvím její zákonodárné složky, do tvrzené samostatné působnosti obce (jak uvádí bod 4 písm. b) odstavec druhý návrhu). Tento rozpor s Ústavou ČR konstatují všechna ministerstva, která podala připomínky k návrhu. Ministerstvo životního prostředí ČR také podává připomínku ke stejnému bodu z důvodu porušení dělby moci, a to s odkazem na nálezy Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (Jezy na Labi). Dle Ministerstva životního prostředí ČR deklarování veřejného zájmu na výstavbě HÚRAO Senátem Parlamentu ČR a Vládou ČR porušuje základní princip formulovaný v tomto nálezu Ústavním soudem ČR, který spočívá v tom, že otázka veřejného zájmu je otázkou posuzovanou individuálně v rámci aplikace zákona na každý konkrétní případ, a proto nelze akceptovat, aby veřejný zájem byl předem stanoven v zákoně.<sup>79</sup> Předkladatel na tuto připomínku reagoval takto: „v tomto případě se jedná o konkrétní případ – vybudování hlubinného úložiště je jednorázovou akcí.”<sup>80</sup> Na místě by možná bylo porovnání, v čem předkladatel návrhu spatřuje rozdíl vybudování HÚRAO jako „jednorázové akce” od případu, jenž byl předmětem posuzování v uvedeném nálezu Ústavního soudu ČR, avšak tato odpověď předkladatele nemůže obstát i z toho důvodu, že nehledě na to, zda skutečně jde o „jednorázovou akci”, v tomto případě by šlo o porušení principu dělby moci,<sup>81</sup> který vyžaduje, aby výklad a aplikace neurčitěho právního pojmu náležela správním orgánům, nikoli zákonodárnému sboru. Je nutno poznamenat, že právě pojem veřejného zájmu je spojen i

---

<sup>76</sup> Návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů, str. 1.

<sup>77</sup> Stanovisko Legislativní rady vlády, op. cit., str. 4.

<sup>78</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

<sup>79</sup> Stanovisko Legislativní rady vlády op.cit., str. 7.

<sup>80</sup> *Vypořádání připomínek k návrhu věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů, ze dne 1.12.2016* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSAG8HZKBT>

<sup>81</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 24/04 (Jezy na Labi): „Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné. (...) Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.”

s jinými aktuálními problémy, se kterými se potýká realizace HÚRAO, o čemž bude pojednáno dále v souvislosti s aktuální situací.

Obecně k zapojení Senátu Parlamentu ČR a Vlády ČR do procesu rozhodování o umístění HÚRAO Ministerstvo spravedlnosti ČR uvádí, že v dané otázce „vzájemné míchání rolí moci zákonodárné a výkonné není vhodné.“<sup>82</sup>

Legislativní rada vlády dále vytýká nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost návrhu,<sup>83</sup> kdy podotýká, že potřeba souhlasu obce s umístěním HÚRAO jako nástroje účasti na procesu rozhodování je diskutabilní, a to zejména z důvodu toho, že obce již mají dle stávající úpravy účastnická práva v nadcházejících řízeních.<sup>84</sup> Vzhledem k výše uvedeným vadám doporučila Legislativní rada vlády Vládě ČR neschválit návrh věcného záměru, což učinila ve svém usnesení č. 27 ze dne 16. ledna 2017.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Stanovisko Legislativní rady vlády op.cit., str. 4.

<sup>83</sup> Stanovisko Legislativní rady vlády, op.cit., str. 11, bod 3.

<sup>84</sup> Stanovisko Legislativní rady vlády, op.cit., str. 12, bod 4.

<sup>85</sup> *Usnesení Vlády ČR č. 27 ze dne 16. ledna 2017* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAAHVB55Y7>

### 3. Institucionální a finanční zabezpečení

#### 3.1. Institucionální zabezpečení

Zřízení HÚRAO je rozsáhlým projektem, do kterého je dle české legislativy zapojeno mnoho aktérů. V této části práce podám stručnou charakteristiku institucí, které se na rozhodování v oblasti nakládání s RAO podílejí, a to s vědomím, že seznam všech institucí, které budou v tomto procesu hrát roli, je podstatně rozsáhlejší. V části práce věnované správním procesům, jejichž absolvování je potřeba k uskutečnění projektu HÚRAO, též budou zmíněny i další instituce, a to v souvislosti s jednotlivými procesy.

##### 3.1.1. Vláda ČR

Vláda ČR je dle článku 67 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. Jedná se o kolektivní orgán státní moci, který je pověřen všeobecnou věcnou působností v oblasti exekutivy.<sup>86</sup> Vládě ČR v obecné rovině náleží pravomoc vydávat svá nařízení k provedení zákona, a to přímo na základě článku 78 Ústavy, tedy bez potřeby výslovného zmocnění plynoucího ze zákona. Vláda ČR dále vydává svá usnesení.

Pro oblast atomového práva jsou významné obě zmíněné pravomoci Vlády ČR. Formou usnesení schvaluje mimo jiné koncepční dokumenty, které mají určující povahu pro činnost státní správy.<sup>87</sup> Pro oblast jaderné energetiky se jedná o Státní energetickou koncepci vypracovávanou Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR na základě ustanovení § 16 písm. b) energetického zákona. V oblasti nakládání s RAO je takovým dokumentem Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem, kterou vypracovává též Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, jak stanoví atomový zákon v ustanovení § 108 odst. 1. Z hlediska přípravy HÚRAO je též významná Politika územního rozvoje, kterou zpracovává a předkládá Vládě ČR ke schválení Ministerstvo pro místní rozvoj ČR na základě ustanovení § 33 stavebního zákona.

Atomový zákon obsahuje výslovné zmocnění k vydání nařízení vlády k provedení ustanovení § 39 odst. 4: „Vláda stanoví nařízením sazby poplatků na odbornou činnost Úřadu pro jednotlivé činnosti Úřadu podle § 36.” Jde o poplatky za činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost spojenou mimo jiné s vydáním povolení k umístění, výstavbě, provozu a jednotlivým

---

<sup>86</sup> KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s. ISBN 978-80-7380-261-5, str. 515.

<sup>87</sup> Jednací řád Vlády ČR, čl. 1, odst. 3: „Rozhodnutí vlády mají formu usnesení vlády. Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon.”

etapám vyřazování jaderných zařízení z provozu.<sup>88</sup> Další zmocnění je stanoveno v ustanovení § 117 odst. 4 atomového zákona, dle kterého Vláda ČR nařízením upravuje způsob výpočtu a pravidla poskytování příspěvků z jaderného účtu obcím, a to v souvislosti s výstavbou a provozem HÚRAO na jejich území.<sup>89</sup> Pokud jde o toto ustanovení, lze zmínit, že během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a schvalování pozměňovacích návrhu byl vypuštěn původní odstavec 3, který stanovil maximální roční výši příspěvku poskytovaného obci z jaderného účtu. Ve výsledném znění však v novém odstavci 4 zůstal chybný odkaz na původní odstavec 4, který ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR je již označen jako odstavec 3. Zmíněné nařízení vlády však správně stanoví podmínky poskytnutí jednorázového příspěvku dle nového odstavce 3 ustanovení § 117 atomového zákona.

Další pravomoci Vlády ČR uvádí ustanovení § 210 atomového zákona v části čtvrté upravující výkon státní správy. Patří mezi ně schvalování Statutu a plánů činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů, její výroční zprávy, dále Vláda ČR schvaluje zprávu o činnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a výroční zprávu o monitorování jaderné bezpečnosti na území České republiky.

### **3.1.2. Státní úřad pro jadernou bezpečnost**

Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB) je ústředním orgánem státní správy dle ustanovení § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (tzv. kompetenční zákon). K jeho zřízení došlo v roce 1993 zákonem č. 287/1993 Sb., o působnosti státního úřadu pro jadernou bezpečnost. SÚJB je nástupcem dřívější Československé komise pro atomovou energii. Působnost SÚJB byla od jeho vzniku několikrát rozšiřována o agendu v oblastech ochrany zdraví, zákazu chemických, biologických a toxinových zbraní a dalších oblastech.<sup>90</sup> SÚJB je přímo podřízen Vládě ČR, které předkládá zprávu o své činnosti, a vykonává státní správu a dozor v oblasti využívání jaderné energie a v oblasti radiační ochrany. Ustanovení § 207 atomového zákona stanoví působnost SÚJB obecně jako oblast využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Činnost SÚJB je dále specifikována v ustanovení § 208 a § 209 atomového zákona, které obsahují široký výčet pravomocí SÚJB. „Výkon státní správy je realizován zejména prostřednictvím: (a) normotvorné činnosti, tj.

---

<sup>88</sup> Nařízení vlády č. 347/2016 Sb., o sazbách poplatků na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

<sup>89</sup> Nařízení vlády č. 35/2017 Sb., kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování.

<sup>90</sup> Podrobněji k historii SÚJB viz HANDRLICA, Jakub. Jaderné právo: právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Praha: Auditorium, 2012, 294 s. ISBN 978-80-87284-33-9, str. 157 – 158.

vyhlášek vydávaných na základě zmocnění v atomovém zákoně [...], (b) vydávání správních rozhodnutí, (c) prostředků dozoru nad kontrolovanými subjekty, (d) jiných úkolů, kterými je úřad pověřen (například evidenční činnost, poskytování informací obcím a krajům a další), (e) zajišťování mezinárodní spolupráce na poli mírového využívání jaderné energie.”<sup>91</sup>

Významná je z uvedených pravomoc SÚJB vydávat právní předpisy na základě výslovného zákonného zmocnění v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Atomový zákon zmocňuje SÚJB k vydávání vyhlášek k provedení jednotlivých ustanovení zákona. V současné době je atomový zákon prováděn dvaceti podzákonnými předpisy, z toho dva jsou nařízení vlády, jeden je vyhláška Ministerstva financí ČR a zbytek (sedmáct předpisů) tvoří vyhlášky SÚJB.

Další skupina pravomocí SÚJB spočívá v provádění správního dozoru nad dodržováním atomového zákona, právních předpisů k jeho provedení, ale i nad dodržováním mezinárodních závazků vztahujících se k oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, jak stanoví ustanovení § 200 odst. 1 atomového zákona. Atomový zákon však správní dozor v tomto případě označuje jako „kontrolu”, nicméně z pohledu teorie jsou splněny všechny znaky správního dozoru. „Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem.”<sup>92</sup> Tento případ terminologické záměny však není zdaleka ojedinělý: „Pozitivní právo celou záležitost spíše zatemňuje, když promiscue používá různých termínů, například „dohled”, „dozor”, „inspekce”, „kontrola”, „revize” nebo „prověrka”.”<sup>93</sup> Správní dozor je prováděn SÚJB ve vztahu k držitelům povolení, registrantům, ohlašovatelům a dalším osobám, jejichž výčet podává ustanovení § 200 odst. 2 atomového zákona.

Dle atomového zákona má SÚJB dále pravomoc projednávat přestupky dle tohoto zákona a vybírat pokuty za přestupky (ustanovení § 199 odst. 1 a 2 atomového zákona).

Pro účely dané práce lze zvláště poznamenat pravomoc SÚJB vydávat rozhodnutí ve správním řízení. Výčet rozhodnutí vydávaných SÚJB je velice široký, a proto bych uvedla pouze některá, jež mají vztah ke zřízení HÚRAO. Jde o vydání povolení k výkonu činnosti dle ustanovení § 208 písm. a) atomového zákona, kterého je dle ustanovení § 9 atomového zákona potřeba, mimo jiné, k umístění a výstavbě jaderného zařízení, k uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu, k činností v oblasti nakládání s RAO, uzavření úložiště

---

<sup>91</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 158.

<sup>92</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 283.

<sup>93</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 284.

RAO a činnostem souvisejícím s přepravou RAO, včetně přeshraniční přepravy. Dále SÚJB schvaluje dokumentaci k povolované činnosti a uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci z hlediska své působnosti (ustanovení § 208 písm. d) a n) atomového zákona) a vede rejstřík držitelů povolení, registrantů, ohlašovatelů a držitelů oprávnění k vykonávání činností zvláště důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany.

Za zmínku stojí i úloha SÚJB spočívající v poskytování informací v oblasti nakládání s RAO a VJP a dalších oblastech své působnosti. Disponuje též pravomocemi v oblasti mezinárodní a evropské spolupráce, zejména pokud jde o poskytování informací a zajištění plnění závazků České republiky v jaderné oblasti.

### **3.1.3. Správa úložišť radioaktivních odpadů**

Správa úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO) je organizační složkou státu dle ustanovení § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku státu České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích. Totéž o SÚRAO stanoví i atomový zákon v ustanovení § 113 odst. 1, kde navíc zmiňuje, že SÚRAO je zřízena Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR.<sup>94</sup> V odstavci 4 stejného ustanovení je stanoven předmět činnosti SÚRAO, který se dá shrnout jako zajišťování bezpečného nakládání s RAO, včetně zřizování, provozu a uzavření úložišť, jejich institucionální kontroly, spravování poplatků za ukládání, poskytování příspěvku z jaderného účtu obcím a dalších činností. Činnost SÚRAO je vykonávána též na základě jejího statutu a plánů její činnosti na určitá období, které jsou schvalované Vládou ČR.

SÚRAO vede na základě ustanovení § 27 odst. 2 atomového zákona rejstřík původců RAO a též eviduje RAO na základě povinně vedené evidence, kterou jsou původci dle ustanovení § 111 odst. 2 atomového zákona povinni poskytovat SÚRAO. Dále dohlíží na vytváření a použití finančních prostředků shromažďovaných držiteli povolení za účelem vyřazení jaderného zařízení z provozu.

SÚRAO, jak již bylo zmíněno, na základě ustanovení § 113 odst. 4 písm. a) atomového zákona odpovídá za přípravu, výstavbu, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť RAO. Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem ve svém bodu č. 8.7 Koncepčního doporučení cílů pro nakládání s VJP a odpady nepřijatelnými do přípovrchových úložišť stanoví, že za účelem dosažení vytyčených cílů SÚRAO připravuje

---

<sup>94</sup> Na základě rozhodnutí č. 107/97 ministra průmyslu a obchodu ze dne 20. května 1997, *Zřizovací listina SÚRAO* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [https://www.surao.cz/data/original/files/legislativa/107\\_1997-zrizovaci-listina-surao.pdf](https://www.surao.cz/data/original/files/legislativa/107_1997-zrizovaci-listina-surao.pdf)

krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé plány.<sup>95</sup> Dle tabulky uvedené v témže bodě Koncepce SÚRAO odpovídá či spoluodpovídá za splnění většiny stanovených cílů, tedy za zajištění bezpečného skladování takových RAO, výběr minimálně dvou lokalit k umístění HÚRAO, za přípravu projektové a bezpečnostní dokumentace k vydání rozhodnutí o umístění a podání žádosti o územní ochranu lokality, zahájení výstavby a provozu HÚRAO.

„Podle původní koncepce atomového zákona měla být Správa koncipována jako malá organizace, která bude zajišťovat své činnosti zejména externím způsobem”,<sup>96</sup> a to také výslovně stanovil původní atomový zákon v ustanovení § 26 odst. 4: „[...] Činnost [...] Správa zajišťuje především výběrem dodavatelů na základě hodnocení zajištění jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a ekonomické výhodnosti [...]”.<sup>97</sup> Aktuální atomový zákon však již tuto formulaci neobsahuje, což hodnotím kladně, jelikož absence takového ustanovení sice nezaručuje změnu ve způsobu činnosti ani v organizačním uspořádání, nicméně do budoucna takovou změnu teoreticky umožňuje. Úprava postavení SÚRAO a koncepce jejího fungování by dle Handrlici do budoucna takovou změnu žádala, jelikož k výkonu svých náročných úkolů postrádá SÚRAO dostatečné personální zdroje.<sup>98</sup> Avšak pravděpodobnost této změny ve své diplomové práci Právní aspekty výstavby hlubinného úložiště radioaktivního odpadu zpochybňuje Lipenská, když s odkazem na důvodovou zprávu k novému atomovému zákonu a webové stránky SÚRAO uvádí, že hodnocení dosavadní činnosti SÚRAO ani její neměnná struktura, v níž nedochází k vytváření vlastních poradních orgánů, nenavědčují, že by k tomu v blízké době mohlo dojít.<sup>99</sup>

#### 3.1.4. Další orgány dle atomového zákona

Ustanovení § 206 atomového zákona podává výčet orgánů, které vykonávají státní správu dle atomového zákona. Kromě již zmíněné vlády ČR a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost jsou ve výčtu ministerstva a krajské úřady, hejtman kraje a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dále státní správu dle atomového zákona vykonávají též Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, orgány Celní správy a Státní zemědělská a potravinářská inspekce.

Ministerstvům, Hasičskému záchrannému sboru ČR, krajským úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností atomový zákon stanoví povinnost předávat podklady SÚJB a Ministerstvu vnitra ČR za účelem zpracování havarijního plánu dle ustanovení § 211 odst. 1

---

<sup>95</sup> *Aktualizace Koncepce nakládání s VJP a RAO* [online]. 2017 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2017/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR.pdf>, str. 36.

<sup>96</sup> HANDRLICA, 2014, op. cit., str. 126-127.

<sup>97</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 253

<sup>98</sup> HANDRLICA, 2014, op. cit., str. 126-127.

<sup>99</sup> Lipenská, Dana. Právní aspekty výstavby hlubinného úložiště radioaktivních odpadů. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016, str. 27.



písm. a) atomového zákona. Dle písmen b) a c) stejného ustanovení atomového zákona dále Ministerstva, Hasičský záchranný sbor ČR, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností zajišťují sjednocení postupů podřízených pracovišť za účelem plnění havarijního plánu a podílí se na regulaci ozáření obyvatel z radonu v rámci národního akčního plánu pro regulaci ozáření obyvatel z radonu.

Úloha Ministerstva průmyslu a obchodu ČR spočívající ve vypracování koncepce nakládání s RAO a VJP na základě ustanovení § 108 atomového zákona již byla zmíněna výše. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR též vypracovává změny Koncepce a oznamuje Koncepci Evropské komisi.

Podstatnou úlohu v podobě spravování jaderného účtu plní též Ministerstvo financí ČR, o čemž bude podrobněji pojednáno dále v části věnované finančnímu zabezpečení.

### **3.2. Finanční zabezpečení**

„Jaderný účet je součástí účtů státních finančních aktiv“, jak je uvedeno v ustanovení § 115 odst. 1 atomového zákona. Jedná se o účet vedený u České národní banky,<sup>100</sup> jehož příjmy jsou tvořeny zejména poplatky za ukládání radioaktivních odpadů, výnosy z operací s peněžními prostředky jaderného účtu na finančním trhu podle ustanovení § 116 atomového zákona, příjmy SÚRAO, dotacemi, peněžními dary a granty.<sup>101</sup> Jaderný účet je dle ustanovení § 115 odst. 1 atomového zákona spravován Ministerstvem financí ČR, které je též oprávněno investovat prostředky z jaderného účtu za účelem jejich zhodnocení. Atomový zákon v odstavci 2 ustanovení § 116 stanoví omezení pro investování prostředků z jaderného účtu v podobě vymezení nástrojů, do kterých tyto prostředky lze investovat. „Atomový zákon stanovuje výslovně způsoby, nástroje a postupy investování tak, aby nebyly prostředky na jaderném účtu jakkoli ohroženy, potažmo nedocházelo k jejich ztrátám či snižování celkového objemu prostředků. [...] Z těchto důvodů je investování omezeno jen na nástroje s původem v České republice, EU nebo Mezinárodním měnovém fondu.“<sup>102</sup>

Poplatkům za ukládání RAO jako primárnímu příjmu jaderného účtu je věnována hlava V atomového zákona. Oproti dřívější úpravě, která užívala označení „odvod“, v novém atomovém zákoně je zvolen pojem „poplatek“, který dle mého názoru více reflektuje povahu tohoto

---

<sup>100</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 291: „Jako již tradičně se navrhuje, aby činnost Správy byla financována zejména z poplatků původců radioaktivních odpadů, které budou soustředěovány na jaderný účet. Tento účet je a nadále bude vedený u České národní banky.“

<sup>101</sup> Ustanovení § 115 odst. 2 atomového zákona.

<sup>102</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 291.

institutu, jelikož jde o finanční úhradu v souvislosti s poskytnutím konkrétní služby.<sup>103</sup> Ukládání RAO Handrlica označuje jako činnost soukromoprávního charakteru<sup>104</sup> a o povaze této činnosti jako služby poskytované výměnou za zaplacení poplatku svědčí jednak způsob výpočtu poplatku, který se odvíjí přímo či nepřímo od množství RAO, tj. od kvantitativního vyjádření poskytované služby, a jednak o tom nepřímo svědčí fakt, že prostředky jaderného účtu nesmí být užity k financování vymezených činností SÚRAO, které nesouvisejí přímo s uložením RAO získaných od původců – plátců poplatku, o čemž bude pojednáno dále.

Atomový zákon rozlišuje poplatky na pravidelný poplatek a poplatek jednorázový.<sup>105</sup> K tomu důvodová zpráva stanoví, že pravidelné poplatky jsou stanoveny pro „velké“ původce RAO a jednorázové jsou určeny pro „malé“ původce.<sup>106</sup> „Velké“ původce uvádí atomový zákon v ustanovení § 119 - jde o energetická jaderná zařízení a výzkumná jaderná zařízení se jmenovitým tepelným výkonem vyšším než 1 MW. „Malí“ původci jsou definováni zbytkově jako původci RAO, kteří nejsou poplatníky pravidelného poplatku.

Poplatkové období pro pravidelný poplatek činí jeden rok a ke stanovení výše poplatku atomový zákon určuje, co je považováno za základ poplatku (§ 121 atomového zákona) a dále uvádí sazbu poplatku (§ 122 atomového zákona). Základem poplatku je míra produkce RAO, která se odvíjí od intenzity využití jaderného reaktoru.<sup>107</sup> Původce odpadu je povinen podat přihlášku k registraci k pravidelnému poplatku do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o prvním fyzikálním spuštění zařízení, a dále má povinnost podávat pravidelné poplatkové přiznání. Odvádění pravidelného poplatku se uskutečňuje v podobě záloh (§ 127 atomového zákona).

Na rozdíl od pravidelného poplatku, kde je základ poplatku tvořen údaji, jež svědčí o intenzitě využití jaderného reaktoru, u jednorázového poplatku je základem sazby skutečné množství RAO určených k uložení měřené v kubických metrech. Sazbu jednorázového poplatku určuje vláda ČR nařízením č. 35/2017, kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Tak Slovník spisovné češtiny definuje poplatek jako „dávku za výkon, službu.“ Viz KROUPOVÁ, Libuše, FILIPEC, Josef, ed. Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky. Vyd. 4. Praha: Academia, 2005. ISBN 978-80-200-1347-7. str. 292.

<sup>104</sup> HANDRLICA, 2012, op. cit., str. 252.

<sup>105</sup> Ustanovení § 118 atomového zákona.

<sup>106</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 292.

<sup>107</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 292.

<sup>108</sup> Atomový zákon stanoví nejvyšší možnou sazbu tohoto poplatku, a to s ohledem na to, že nařízení vlády stanoví pro sazbu v ustanovení § 1 odst. 2, že se „zvyšuje každý kalendářní rok o 2 % oproti roku bezprostředně předcházejícímu“, a to tedy až do maximální výše stanovené zákonem.

Rozdíl ve způsobu výpočtu pravidelného a jednorázového poplatku je založen na snaze co nejméně zatěžovat subjekty poplatků. Při velké a pravidelné produkci RAO usnadňuje systém úhrady periodických záloh jeho subjektům odvádění pravidelného poplatku, ale pro subjekty malé, které RAO produkují v menších množstvích nebo nepravidelně, by odvádění záloh představovalo naopak nepřiměřenou zátěž.

Prostředky jaderného účtu lze použít pouze dle atomového zákona. Ustanovení § 113 odst. 2 atomového zákona stanoví, že z prostředků jaderného účtu je financována činnost SÚRAO, a dále v odst. 6 uvádí, které činnosti naopak z těchto prostředků být financovány nesmí. Jde o činnosti SÚRAO uvedené v odstavci 4 pod písm. i) až k) téhož ustanovení a o nakládání s radioaktivním odpadem, který vznikl před 1. červencem 1997 a představuje starou radiační zátěž. Financování uvedených činností se uskutečňuje z prostředků státního rozpočtu, a to z důvodu, že v těchto případech jde o výkon konečné odpovědnosti státu za uložení RAO. „Na činnosti vztahující se k nakládání s radioaktivním odpadem, který byl dopraven na území České republiky ze zahraničí a nelze jej vrátit, nakládání s radioaktivním odpadem, který vznikl před nabytím účinnosti zákona č. 18/1997 Sb. (tj. před 1. červencem 1997), a na nakládání s věcmi propadlými nebo zabranými v důsledku spáchání deliktu nebo přestupku má Správa použít prostředky státního rozpočtu, protože z povahy věci nemohou být hrazeny z prostředků původců radioaktivních odpadů.”<sup>109</sup> Zmíněnou „povahu věci” osobně chápu právě jako již zmíněnou povahu poplatku jako finanční úhrady spojené s protiplněním, které představuje poskytovaná služba ukládání RAO přijatých od subjektů poplatkové povinnosti. Likvidaci staré radiační zátěže je dále věnováno ustanovení § 114 atomového zákona, kde je upraveno poskytování dotací za tímto účelem.

Předmětem činnosti SÚRAO uvedeným v ustanovení § 113 odst. 4 písm. a) atomového zákona je „příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivního odpadu”. Financování dané činnosti SÚRAO není vyňato z režimu stanoveného v odstavci 2 tohoto ustanovení, tedy se uskutečňuje z prostředků na jaderném účtu. Dlouhodobě se drží tendence nárůstu zůstatku na jaderném účtu,<sup>110</sup> ovšem v současné době nelze odhadnout, zda to postačí k uskutečnění tak časově, finančně a technologicky náročného projektu. V případě, že se prostředky shromážděné na jaderném účtu ukážou jako nedostatečné, mohla by vyvstat otázka, jakým způsobem je možné tento finanční deficit vyrovnat. Z teoretického hlediska přichází v úvahu několik možností. Jednak by se mohlo jít cestou poskytnutí chybějících prostředků

---

<sup>109</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 290.

<sup>110</sup> SÚRAO – Financování: Příjmy, výdaje a bilance jaderného účtu [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/financovani>

ze státního rozpočtu, a to vzhledem k principu konečné odpovědnosti státu za uložení RAO, jak je stanoven v řadě mezinárodních úmluv a v evropské úpravě, a ale i v ustanovení § 107 odst. 4 atomového zákona. Tento princip je však subsidiární k principu primární odpovědnosti původců, který je obdobně zakotven jak na mezinárodní a evropské úrovni, tak i na úrovni vnitrostátní, kde atomový zákon ve zmíněném ustanovení § 107 odst. 4 uvádí, že Česká republika nese odpovědnost za nakládání s RAO až v tom případě, jestli není zajištěno dle ustanovení § 106 až § 117 atomového zákona, tj. v souladu s principem primární odpovědnosti původců. Tímto je naznačena druhá teoretická možnost zajištění financování, a to v podobě prostředků získaných od původců RAO. V takovém případě by byla potřeba nové veřejnoprávní úpravy, která by garantovala dostupnost takových prostředků. Handrlíca na základě zkušeností z jiných států, kde je tento model financování uplatňován, uvádí možnost zavedení „jaderného fondu“.<sup>111</sup> Cesta třetí by pak mohla představovat kompromis mezi zmíněnými dvěma variantami.

### **3.3. Příspěvky obcím z prostředků jaderného účtu**

Kromě financování činnosti SÚRAO mohou být prostředky z jaderného účtu použity též k poskytnutí příspěvku obcím dle ustanovení § 117 atomového zákona. Poskytování tohoto příspěvku obcím je činností vykonávanou SÚRAO na základě ustanovení § 113 odst. 4 písm. m) atomového zákona.

Pravidla a způsob výpočtu výše příspěvků stanoví již zmíněné nařízení vlády č. 35/2017 Sb. Takové použití prostředků jaderného účtu se zdánlivě vymyká koncepci poplatku jako úhrady za službu, osobně ovšem v příspěvcích spatřuji způsob zajištění služby, která spočívá v uložení RAO v úložišti.

Příspěvky dle ustanovení § 117 odst. 1 atomového zákona jsou poskytovány ročně, a to obcím, jejichž území je dotčeno přípravou k výstavbě nebo výstavbou HÚRAO, tedy na jejichž území je stanoveno průzkumné území pro ukládání RAO v podzemních prostorech, respektive chráněné území za stejným účelem, či již je povolen provoz úložiště RAO. Dle ustanovení § 117 odst. 2 atomového zákona však po povolení provozu úložiště obec již nemůže žádat o příspěvek z důvodu stanoveného průzkumného nebo chráněného území, aby nedocházelo k duplicitnímu poskytnutí příspěvku. Toto poskytnutí příspěvku je vázáno na vydání určitých rozhodnutí.<sup>112</sup> Dle ustanovení § 2 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 35/2017 Sb. SÚRAO převádí tyto příspěvky z moci úřední po uplynutí stanovené doby od právní moci rozhodnutí, jimž se stanoví průzkumné nebo chráněné území. V případě příspěvku z důvodu provozu úložiště SÚRAO rovněž převádí tento

---

<sup>111</sup> HANDRLICA, 2014, op. cit., str.129-130

<sup>112</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 291.

příspěvek z moci úřední, a to vždy v prvním pololetí kalendářního roku na základě ustanovení § 2 odst. 3 nařízení č. 35/2017 Sb. Účelem příspěvku je vyrovnat nevýhody plynoucí z umístění úložiště na území obce, jak uvádí též důvodová zpráva k atomovému zákonu.<sup>113</sup> Povahou příspěvků obcím dle atomového zákona se zabývá Handrlíca a uvádí, že jde o „formu náhrady sui generis“,<sup>114</sup> která se vymyká rovněž koncepci jiných „správních rozhodnutí, která mají za následek jistou míru omezení rozvoje obce“,<sup>115</sup> kdy se zásadně vychází z toho, že takové omezení je ve veřejném zájmu.

Novinkou, kterou zavádí atomový zákon, je jednorázový příspěvek obci, na jejímž území bylo stanoveno chráněné území pro ukládání RAO v podzemních prostorech. Tento příspěvek, pokud ho obec obdrží, vylučuje nárok na pravidelný příspěvek v tom kalendářním roce, ve kterém byl poskytnut jednorázový příspěvek.

---

<sup>113</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 291-292.

<sup>114</sup> HANDRLICA, Jakub. Stanovení průzkumného území a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona. In: *SPRÁVNÍ PRÁVO*. 2012, 171 – 181. ISSN 0139-6005, str. 179.

<sup>115</sup> HANDRLICA, In: *SPRÁVNÍ PRÁVO*, 2012, op. cit., str. 179.

#### 4. Správní procesy předcházející výstavbě HÚRAO

Zřízení HÚRAO je dlouhodobým projektem, k jehož realizaci je nezbytné provést celou řadu správních procesů. V obecné rovině uvádí cíle a časový rámeček tohoto projektu Koncepce nakládání s RAO a VJP. Projekt HÚRAO se rovněž věnuje i Politika územního rozvoje jako koncepční dokument územního plánování. Prozatím není známá lokalita, v níž dojde k výstavbě HÚRAO, a samotný výběr takové lokality se rovněž skládá z několika procesů. Za účelem zjištění, zda daná lokalita splňuje podmínky potřebné k umístění zařízení z geologického hlediska, se provádí geologický průzkum, a to na základě zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu. Na jednotlivé etapy geologického průzkumu přitom navazují správní řízení dle zvláštních zákonů, která jsou podmíněna získáním informací prostřednictvím geologického průzkumu, a to vždy ve stanoveném rozsahu. K provádění průzkumu provedeného důlními díly je potřeba povolení dle zákona o hornické činnosti.

Na zjištění vhodnosti lokality navazuje uvedení záměru do Politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace dle stavebního zákona, a to jednak za účelem vymezení území, na kterém má dojít k umístění a výstavbě HÚRAO, a jednak za účelem ochrany tohoto území před způsoby užívání, které by mohly zabránit realizaci záměru. Následuje fáze, ve které je potřeba rozhodnutí správních orgánů dle atomového zákona, zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterými dochází k umístění a povolení výstavby HÚRAO, a to s ohledem na rozdílnou povahu jednotlivých částí HÚRAO.

Úložiště radioaktivního odpadu realizované v podzemních prostorech je na základě ustanovení § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zvláštním zásahem do zemské kůry. Podzemní prostory, které vzniknou v důsledku takového zásahu, jsou považovány za důlní díla na základě odstavce 3 téhož ustanovení.<sup>116</sup> Nadzemní část HÚRAO bude tvořena objekty, které spadají do režimu staveb dle stavebního zákona s tím, že půjde o specifickou kategorii staveb v areálu jaderného zařízení.

K umístění, výstavbě, a dále též k uvedení HÚRAO do provozu a následného ukončení provozu, které budou předmětem další části této práce, je dále potřeba řady povolení vydávaných na základě atomového zákona. Atomový zákon obsahuje úpravu povolení vydávaných SÚJB v ustanovení § 9. Tato povolení jsou v rámci ustanovení dělena na odstavce následovně:

---

<sup>116</sup> Ustanovení § 34 odst. 5 horního zákona pak obsahuje zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu, jenž by měl stanovit podrobnosti zřizování, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro zvláštní zásahy do zemské kůry, a tímto úkolem pověřuje Český báňský úřad (ČBÚ). ČBÚ takový prováděcí předpis vydal, avšak, nehledě na formulaci zmocnění, jde o vyhlášku, která se nevztahuje na všechna zařízení dle ustanovení § 34 horního zákona, ale pouze na zařízení určená k ukládání (neradioaktivních) odpadů do podzemních prostor. HÚRAO se tedy neřídí touto vyhláškou, ale režimem dle atomového zákona.

(1) povolení k vykonávání činností souvisejících s využíváním jaderné energie, (2) povolení k vykonávání činností v rámci expozičních situací, (3) povolení k činnostem v oblasti nakládání s RAO, (4) povolení k přepravě radioaktivní nebo štěpné látky, (5) povolení k činnostem v oblasti nešíření jaderných zbraní, (6) povolení k odborné přípravě a povolení k přípravě osoby zajišťující radiační ochranu a (7) povolení k úplnému vyřazení. Pro účely této práce se dá zvláště zdůraznit povolení ad (1) a ad (2), tedy povolení k vykonávání činností související s využíváním jaderné energie a povolení k vykonávání činností v rámci expozičních situací. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu atomového zákona uvádí: „Tyto dvě oblasti se místy vzájemně prolínají a pokrývají celý cyklus života jaderného zařízení od jeho umístování až po vyřazování, včetně souvisejících aspektů“.<sup>117</sup> Podstatný význam pro tuto práci představují rovněž povolení k činnostem v oblasti nakládání s RAO. Zvláštní povahu má povolení ad (7), tj. povolení k úplnému vyřazení, které tvoří skupinu samu pro sebe. Dle důvodové zprávy jde o „zvláštní druh deklaratorního aktu, [...] který se průřezově dotýká oblastí vykonávání činností souvisejících s využíváním jaderné energie, vykonávání činností v rámci expozičních situací a nakládání s radioaktivním odpadem“.<sup>118</sup> Úplným vyřazením se dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. f) atomového zákona rozumí „uvedení jaderného zařízení, pracoviště III. kategorie nebo pracoviště IV. kategorie, do stavu umožňujícího jeho využití k jinému účelu nebo využití území, v němž se nacházelo bez omezení“.

V následujícím výkladu se budu věnovat jednotlivým procesům předcházejícím výstavbě HÚRAO, jak byly nastíněny výše.

#### **4.1. Koncepce nakládání s RAO a VJP**

Již výše zmíněná Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem je koncepčním dokumentem, který je významný pro realizaci projektu HÚRAO. Koncepci na základě ustanovení § 108 atomového zákona vypracovává Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Důvodová zpráva charakterizuje Koncepci jako vrcholný strategický dokument a z tohoto důvodu uvádí, že její schválení náleží Vládě ČR.<sup>119</sup> Mezeru v právní úpravě ve vztahu ke Koncepci představuje zatím stále neprovedené ustanovení § 108 odst. 3 atomového zákona, kde je stanoven požadavek přijetí prováděcího předpisu, jenž by upravoval obsah Koncepce, způsob jejího hodnocení a aktualizace, a též způsob informování Evropské komise o vyhodnocení a aktualizaci Koncepce. Zmocnění je konkretizováno ustanovením § 237 odst. 1

---

<sup>117</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 215.

<sup>118</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 215.

<sup>119</sup> Ustanovení § 111 odst. 1. atomového zákona

atomového zákona, které tímto úkolem pověřuje Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a SÚJB. Nicméně i přes tuto mezeru jde o stav lepší než před přijetím nového atomového zákona, kdy původní atomový zákon tuto otázku zcela pomíjel.

Z hlediska povahy Koncepce jako dokumentu především koncepčního nelze dovozovat jeho všeobecnou právní závaznost, a to z toho důvodu, že postrádá formu pramene práva ve formálním smyslu. Nemá ani povahu správního aktu, jelikož není rozhodnutím v konkrétní věci, nýbrž stanoví obecně cíle a principy nakládání s RAO a VJP. Atomový zákon stanoví povinnost držitele povolení k nakládání s RAO, případně původce RAO, pokud nedošlo k předání RAO držiteli povolení k nakládání, nakládat s RAO a VJP v souladu s cíli a principy obsaženými v Koncepti.<sup>120</sup> V roce 2017 bylo celkem osm držitelů povolení k nakládání s RAO, a to včetně SÚRAO jako jediného držitele povolení k ukládání RAO.<sup>121</sup>

Povaha Koncepce jako dokumentu veřejné správy je dle mého názoru rozporuplná. Na jednu stranu si Koncepce, plně v souladu s povahou koncepčního dokumentu (jakým je například i politika územního rozvoje, o které bude pojednáno dále), klade za cíl formulovat „zásady, postupy a cíle státu“<sup>122</sup> a je tedy v tomto smyslu dokumentem s interní závazností v rámci veřejné správy. Tuto povahu má i závaznost Koncepce pro SÚRAO, jež je zároveň subjektem povinností držitele povolení k nakládání s RAO i organizační složkou státu dle ustanovení § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku státu České republiky a jejím vystupování v majetkových vztazích. Dlouhodobé, tříleté a roční plány činnosti SÚRAO, mají vycházet právě z cílů vytyčených Koncepti.<sup>123</sup> Na druhou stranu však atomový zákon ukládá povinnost dodržovat zásady a cíle vyjádřené v Koncepti i těm držitelům povolení, kteří nejsou součástí veřejné správy; zákon tedy rozšiřuje působnost Koncepce i na subjekty vnější. Ovšem vzhledem k obsahu Koncepce, která má především povahu obecnou a nestanoví držitelům povolení konkrétní povinnosti, které by nevyplývaly ze zákona, lze dojít k závěru, že tato situace není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to konkrétně s ustanovením čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Koncepce též slouží jako prostředek informování veřejnosti o nakládání s RAO v České republice a klade si za cíl rovněž „umožňovat dotčené veřejnosti účinně participovat na naplňování cílů koncepce“.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Ustanovení § 111 odst. 1. atomového zákona.

<sup>121</sup> *Zpráva o hospodaření s RAO za rok 2017* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [https://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/jaderna-bezpecnost/nakladani-s-rao/Hosp\\_RAO\\_2017.pdf](https://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/jaderna-bezpecnost/nakladani-s-rao/Hosp_RAO_2017.pdf)

<sup>122</sup> Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO, op. cit., str. 6.

<sup>123</sup> Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO, op. cit., str. 7.

<sup>124</sup> Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO, op. cit., str. 7.



Proces vypracování Koncepce není zákonem specifikován, a ani nejsou poskytované nástroje, kterými by do tohoto procesu mohla vstupovat veřejnost či jiné orgány. Atomový zákon ale ukládá Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR pravidelné vyhodnocování Koncepce, a to nejméně jednou za deset let, kdy dále stanoví, že aktualizace se provádí „dle potřeby”.

Aktuální Koncepce byla schválena dne 29. listopadu 2017, a to usnesením Vlády České republiky č. 852, a upravuje úkoly ve vztahu k realizaci HÚRAO v části označené číslem 8, Nakládání s VJP a RAO nepřijatelnými do přípovrchových úložišť. V této své části Koncepce podává shrnutí vývoje oblasti nakládání s VJP a RAO, včetně počátků záměru HÚRAO, které sahají až do roku 1994, kdy byla ustavena tzv. Rada šesti subjektů – Rada pro koordinaci řešení problematiky přípravy hlubinného úložiště.<sup>125</sup> Koncepce na tomto místě také shrnuje alternativy nakládání s VJP v podobě čtyř možných řešení. Jako řešení dočasné uvádí dlouhodobé skladování, dále jako řešení nabízí ukládání v HÚRAO v České republice, a to buď ukládání přímé, nebo přepracování VJP v zahraničí a ukládání do HÚRAO odpadů zbylých po tomto přepracování. Čtvrtá možnost, uvedená jako málo pravděpodobná, spočívá v ukládání vysokoaktivních RAO a VJP v regionálním, případně mezinárodním úložišti. Jako překážky takového postupu jsou zmíněny jednak legislativní omezení týkající se vývozu a dovozu RAO ve většině států (včetně České republiky), a jednak nejistota v tom, zda by takové zařízení přijímalo všechny RAO nepřijatelné do povrchových úložišť.

Varianta přímého ukládání VJP bez předchozího přepracování je dle Koncepce preferována ve státech, které uvažují o ukončení provozu jaderných elektráren s tím, že jde o bezpečné a ekonomicky méně náročné řešení. Tuto variantu preferuje výslovně i ČEZ a.s., nicméně není do budoucna vyloučeno i přepracování VJP, jehož výhodou je minimalizace objemu ukládaných RAO.

Koncepce uvádí též předpokládaný harmonogram přípravy, výstavby a provozu HÚRAO,<sup>126</sup> a koncepční doporučení pro nakládání s RAO a VJP nepřijatelnými do přípovrchových úložišť.<sup>127</sup>

#### **4.2. Stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry**

Geologický průzkum je druhem geologických prací, jehož účelem je získání podrobnějších informací o území za konkrétně určeným účelem. Právě podobu geologického

---

<sup>125</sup> Šlo o Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvo hospodářství ČR, ČEZ, a.s., Ministerstvo životního prostředí ČR, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, ÚJV Řež, a.s. Srov. *Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO*, op. cit., str. 29.

<sup>126</sup> *Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO*, op. cit., str.34, tabulka č. 8.

<sup>127</sup> *Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO*, op. cit., str.37, tabulka č. 9.

průzkumu mají práce, na jejichž základě se má zjistit výskyt hornin vhodných k umístění HÚRAO.

Geologický průzkum se pro účely zvláštních zásahů do zemské kůry řídí zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu. Členění geologického průzkumu pro zvláštní zásahy do zemské kůry upravuje vyhláška č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, konkrétně ve svém ustanovení § 3 odst. 2. Dle tohoto ustanovení se geologický průzkum člení na etapy vyhledávání, průzkumu a podrobného průzkumu. Etapa vyhledávání spočívá ve zjišťování výskytu a pravděpodobného rozsahu horninových struktur, a to v rozsahu potřebném pro územní rozhodnutí o umístění uvažovaného zařízení dle stavebního zákona. Etapa průzkumu pak zajišťuje získání a ověření geologických údajů v rozsahu potřebném pro povolení hornické činnosti dle zákona o hornické činnosti. Etapa podrobného průzkumu je spojena se samotnou výstavbou zařízení a jeho provozem a je určena k usměrňování výstavby nebo provozu zařízení v souladu s příslušnými právními předpisy, tedy s atomovým zákonem v případě HÚRAO.

Zákon o geologických pracích v ustanovení § 4 odst. 1 a odst. 8 podmiňuje provádění geologických prací stanovením průzkumného území. Řízení o stanovení průzkumného území je zahajováno na žádost a k jeho vedení je oprávněno Ministerstvo životního prostředí ČR na základě ustanovení § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích. Účastníky řízení jsou dle tohoto ustanovení žadatel, obec, na jejímž území se má průzkumné území nebo jeho část nacházet, a případně osoba, které postavení účastníka přiznává zvláštní zákon.<sup>128</sup> Účast obcí na řízení o stanovení průzkumného území byla zakotvena v zákoně o geologických pracích v návaznosti na soudní judikaturu, která dovodila toto účastenství z práva na samosprávu dle ustanovení § 14 zákona o obcích, a dále z toho důvodu, že obec je stanovením průzkumného území dotčena na svých právech a právem chráněných zájmech v souvislosti s právem na samosprávu.<sup>129</sup>

Stanovit průzkumné území je možné dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích pouze osobě, která má povolení k hornické činnosti dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona

---

<sup>128</sup> Vícha jako příklad uvádí zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 70). Srov. VÍCHA, Ondřej. Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-037-6, str. 58

<sup>129</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne, 24. 2. 1998, č. j. 5A 40/96-80, citováno dle VÍCHA, 2014, op. cit., str. 58.

o hornické činnosti.<sup>130</sup> V rozhodnutí je vymezeno území, na kterém je stanoveno průzkumné území, doba platnosti takto stanoveného území a podmínky provádění prací.

Souhrnnou evidenci stanovených průzkumných území vede Ministerstvo životního prostředí ČR.<sup>131</sup>

#### **4.3. Stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry**

Právní režim HÚRAO se řídí mimo jiné zákonem č. 44/1988 Sb., horní zákon. Úložiště RAO je zvláštním zásahem do zemské kůry dle ustanovení § 34 horního zákona a dle odstavce 2 stejného ustanovení se na zvláštní zásahy do zemské kůry použijí přiměřeně ustanovení o vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek, o chráněném ložiskovém území a jeho stanovení a další.<sup>132</sup> Dle ustanovení § 11 horního zákona je vyhledávání a průzkum výhradního ložiska (a tedy i ložiska pro účely zvláštního zásahu do zemské kůry) možné provádět pouze na stanoveném průzkumném území dle zákona o geologických pracích. Účelu ochrany území před využitím, kterým by se mohlo znemožnit či ztížit jeho využití pro účely zvláštního zásahu do zemské kůry, slouží stanovení chráněného ložiskového území dle ustanovení § 16 horního zákona. Chráněné ložiskové území, respektive chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry stanoví Ministerstvo životního prostředí ČR, a to po projednání s orgánem kraje, na jehož území se má chráněné území stanovit. Rozhodnutí o stanovení chráněného území vydá Ministerstvo životního prostředí ČR v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR a obvodním báňským úřadem, a to po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.<sup>133</sup> Řízení o stanovení chráněného ložiskového území upravuje ustanovení § 17 horního zákona a podrobnosti ohledně stanovení, změn a zrušení chráněného území upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí ČR č. 364/1992, o chráněných ložiskových územích. Vyhláška o chráněných ložiskových územích v ustanovení § 6 výslovně stanoví, že se na zvláštní zásahy do zemské kůry vztahují přiměřeně ustanovení § 1 až 5 této vyhlášky. Na řízení o změně nebo zrušení chráněného území se dle ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky o chráněných ložiskových územích rovněž přiměřeně vztahují ustanovení o návrhu na stanovení chráněného území a rozhodnutí o stanovení chráněného území.

---

<sup>130</sup> Lipenská se domnívá, že takovou osobou může být na základě mandátní smlouvy DIAMO, státní podnik, nebo jeho odštěpné závody, a to zejména v důsledku toho, jak je koncipována činnost SÚRAO (provádění některých činností prostřednictvím externích dodavatelů, jak již bylo zmíněno v kapitole věnované SÚRAO). Srov. LIPENSKÁ 2016, op. cit., str. 38.

<sup>131</sup> Ustanovení § 4 odst. 10 zákona o geologických pracích.

<sup>132</sup> Dle ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona jde o § 18, 23, 32, 33 a § 36 až 39 tohoto zákona.

<sup>133</sup> Ustanovení § 17 odst. 1 horního zákona.

Řízení o stanovení chráněného území se zahájí na návrh organizace<sup>134</sup> nebo z podnětu orgánu státní správy a jediným účastníkem tohoto řízení je navrhovatel.<sup>135</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR oznámí zahájení řízení dotčeným orgánům státní správy, orgánu územního plánování a stavebnímu úřadu a nařídí ústní jednání. Zmíněné orgány mohou uplatnit svá stanoviska a navrhovatel připomínky a návrhy, a to nejpozději při tomto ústním jednání. Ustanovení § 18 horního zákona pak stanoví omezení některých činností v chráněném území. Odstavec 4 tohoto ustanovení je věnován omezením souvisejícím se zvláštním zásahem do územní kůry za účelem ukládání RAO a stanoví, že jsou zakázány činnosti, které by mohly narušit izolační bariéry úložných prostor.

Hranice chráněného území se vyznačí v územně plánovací dokumentaci.

#### **4.4. Politika územního rozvoje**

Politika územního rozvoje je koncepční dokument, který vypracovává Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a schvaluje vláda ČR. Jde o strategický dokument územního plánování, který určuje cíle územního plánování za účelem jeho koordinace na celostátní úrovni na základě ustanovení § 31 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na základě odstavce 4 téhož ustanovení je politika územního rozvoje závazná při pořizování jiné územně plánovací dokumentace, a to jak na úrovni krajů (zásady územního rozvoje dle ustanovení § 36 stavebního zákona, případně regulační plán dle ustanovení § 61 stavebního zákona), tak na úrovni obcí (územní plán dle ustanovení § 43 stavebního zákona, případně rovněž regulační plán), ale i pro rozhodování v území, a to již dnem následujícím po zveřejnění sdělení o schválení ve Sbírce zákonů. K otázce závaznosti politiky územního rozvoje se již opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud ČR, kdy konstatoval, že jde o závaznost interní v rámci veřejné správy, nikoli všeobecnou.<sup>136</sup> Jako taková politika územního rozvoje nemůže být předmětem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, jak konstatoval Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č. j. 9 Ao 3/2009-59 ze dne 18. listopadu 2009.

Návrh politiky územního rozvoje zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a zasílá ho společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům. Do šedesáti dnů uvedené subjekty mohou k návrhu podat svá

---

<sup>134</sup> Ustanovení § 5a horního zákona: „Právnícké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, se považují za organizace podle tohoto zákona.“

<sup>135</sup> Jiná je ovšem praxe Ministerstva pro životní prostředí ČR, které připouští, aby účastníkem řízení byl spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny. Srov. VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-557-4, str. 94.

<sup>136</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 9 Ao 3/2009-59

stanoviska. SÚJB podává k návrhu své stanovisko na základě ustanovení § 208 písm. n) atomového zákona.

Další fází projednávání návrhu politiky územního rozvoje představuje veřejné projednání, v jehož rámci může každý podávat písemné připomínky. Ministerstvu pro místní rozvoj ČR je uloženo tyto připomínky „zohlednit“ dle odstavce 8 stejného ustanovení. Uvedení požadavku výstavby HÚRAO v politice územního rozvoje ani po konkretizaci lokalit (hlavní a záložní) nemá povahu definitivního a nezvratného určení, právě proto jsou nástroje účasti veřejnosti na procesu přípravy politiky územního rozvoje omezeny na připomínky a není poskytnuta možnost soudní ochrany ve vztahu k tomuto dokumentu. Jedná se pouze o jeden z prvních kroků na cestě k takovému rozhodnutí, který má spíše povahu politickou, respektive interní jako úkol veřejné správy, který bude dále konkretizován navazujícími správními procesy.

Dle ustanovení § 33 odst. 5 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve spolupráci s Ministerstvem zahraničí ČR zašle politiku územního rozvoje sousedním státům, jejichž území může být významně ovlivněno uplatňováním politiky územního rozvoje. Projednávání politiky územního rozvoje se uskutečňuje prostřednictvím konzultací, jejichž výsledek se má dále zohlednit.

Návrh politiky územního rozvoje se upraví dle výsledků jeho projednání a případných konzultací se sousedními státy, přičemž stavební zákon stanoví, že takto upravený návrh se projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Toto projednání má za cíl umožnit vyjádření ke změnám, kterých návrh mohl doznat od doby jeho prvního rozeslání. Teprve po tomto projednání Ministerstvo pro místní rozvoj ČR předloží návrh Vládě ČR ke schválení spolu s dalšími podklady dle ustanovení § 34 stavebního zákona.

Obsah politiky územního rozvoje blíže konkretizuje ustanovení § 32 odst. 1 stavebního zákona, kde je kladen důraz na republikový (a mezinárodní) význam oblastí, který má vymezovat politika územního rozvoje. S pojmem „plochy republikového významu“ pracuje stavební zákon i na jiných místech. Dle názoru Nejvyššího správního soudu ČR jde o podmnožinu pojmu „plocha nadmístního významu“, jak je uvedeno např. v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 – 35 ze dne 31. srpna 2016, což Nejvyšší správní soud ČR dovodil jednak z jazykového výkladu ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, kde jsou oba pojmy definovány, a jednak z logického výkladu ustanovení § 187 odst. 7 stavebního zákona.

Aktuální politika územního rozvoje České republiky ve znění aktualizace č. 1<sup>137</sup> se věnuje projektu hlubinného úložiště v rámci své části pod číslem 6, Koridory a plochy technické

---

<sup>137</sup> Politika územního rozvoje České republiky ve znění Aktualizace č. 1. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2015. ISBN 978-80-7538-006-7.

infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů, a to v bodu 169 této části. Body 134 až 136 obsahují východiska vymezení těchto oblastí a souhrnně ke všem bodům spadajícím pod tuto část též uvádí, že jde o záměry, které mají vliv na území České republiky a přesahují území jednoho kraje. Bod číslo 169 ovšem neobsahuje konkrétní lokalitu, která by byla určena k realizaci tohoto záměru a není tedy možné dovodit, zda toto zařízení bude z hlediska svého umístění fakticky „přesahovat území jednoho kraje“. Přesto je ale zařazen do koncepčního dokumentu, který má za úkol vymezovat především oblasti s republikovým významem. Dle mého názoru se však význam záměru neodvíjí pouze od územního rozsahu plochy, na které má dojít k jeho realizaci, ale i od dalších skutečností. Takovou skutečností představuje například i to, že umístění úložiště RAO má vliv nejen na obce, na jejichž území je skutečně umístěno, ale i na obce sousední, byť jen zprostředkovaně, například v podobě snížení atraktivity území nebo ceny na nemovitosti z důvodu blízkosti k HÚRAO. To by však představovalo důvod k zařazení do kategorie plochy s nadmístním významem ve smyslu plochy, jejíž význam přesahuje měřítko jedné obce. Proč tedy význam republikový? Domnívám se, že je toto dáno jednak mimořádností samotného záměru, který je jediným záměrem svého druhu v České republice, a jednak skutečností, že má mít pozitivní dopad na jadernou bezpečnost v celé České republice, kdy dojde ke kumulaci vysokoaktivního RAO a VJP v úložišti koncipovaném k jejich dlouhodobé izolaci od životního prostředí. Půjde o RAO a VJP produkované původci na území České republiky, ale do budoucna není výslovně vyloučen ani mezinárodní dopad tohoto záměru, kdy evropské a mezinárodní předpisy explicitně mluví dokonce o možnosti sdílení takového úložiště více státy, jak je již zmíněno v kapitolách věnovaných mezinárodní a evropské úpravě. Potenciální mezinárodní dopad tohoto záměru též odpovídá obsahu Politiky územního rozvoje, jež má za úkol vymezovat i úkoly mezinárodního významu. Mezinárodní rozměr politiky územního rozvoje je dále zohledněn výslovně i ve stavebním zákoně, a to v podobě mezinárodních konzultací, o nichž již bylo pojednáno výše.

Další důvod, který ospravedlňuje zařazení záměru HÚRAO do Politiky územního rozvoje jako záměru republikového významu, rovněž spočívá i v tom, že dosud nebyla definitivně zvolena lokalita, v níž by mělo dojít k jeho uskutečnění. Za aktuálního stavu věci tedy může teoreticky dojít k umístění HÚRAO v jedné z předběžně vytipovaných lokalit, které nejsou soustředěny na území jednoho kraje, tudíž i proces výběru lokality je činností, jež přesahuje území jednoho kraje. Jednotlivé zkoumané lokality jsou součástí území Jihočeského, Ústeckého, Plzeňského a Jihomoravského kraje a kraje Vysočina, přičemž některé z lokalit leží na území

dvou krajů (konkrétně lokality Kraví hora a Čertovka),<sup>138</sup> a tedy i z hlediska územního skutečně přesahují hranice jednoho kraje.

Politika územního rozvoje svěřuje výběr konkrétní lokality k uskutečnění projektu HÚRAO Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR ve spolupráci se SÚRAO. Koncepce nakládání s RAO a VJP a plán činnosti SÚRAO schválený Vládou ČR<sup>139</sup> též zahrnují tento úkol a dále ho konkretizují. V obecné rovině jde o úkol v rámci činnosti SÚRAO, jak je definován v ustanovení § 113 odst. 4 písm. a) atomového zákona, tedy příprava, výstavba a uvádění úložišť do provozu, jejich provoz a následné uzavření s tím, že aktuální úkoly spadají do fáze přípravy. Výběr lokalit je vázán na geologický průzkum vytipovaných území za účelem zjištění, zda území splňuje geologické podmínky pro umístění hlubinného úložiště. Lokality vybrané na základě průzkumu (hlavní a záložní) by následně měly být uvedeny do Politiky územního rozvoje a poté reflektovány v zásadách územního rozvoje společně s implementací do územních plánů dotčených obcí. Dalším krokem pak je výběr finální lokality, která by měla být taktéž reflektována v politice územního rozvoje. Aktualizaci politiky územního rozvoje provádí Ministerstvo pro místní rozvoj ČR na základě ustanovení § 35 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Stavební zákon v tomto ustanovení rozlišuje aktualizaci na základě zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje a aktualizaci z důvodu naléhavého veřejného zájmu. Rozhodnutí o aktualizaci v obou případech vydává vláda ČR a na postup samotné aktualizace se vztahují obdobně ustanovení § 33 a 34, která upravují návrh a schválení politiky územního rozvoje. Z této díkce lze usoudit, že k aktualizaci politiky územního rozvoje je potřeba dvou rozhodnutí vlády ČR, a to rozhodnutí o provedení aktualizace a rozhodnutí, jímž se aktualizace schvaluje. Aktuální politika územního rozvoje byla schválena usnesením vlády ČR č. 929 ze dne 20. července 2009 a následně dne 8. srpna 2013 došlo k přijetí usnesení vlády ČR č. 596, jímž bylo rozhodnuto o provedení aktualizace tohoto dokumentu na základě Zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje předložené Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Taková aktualizace byla Ministerstvem pro místní rozvoj ČR provedena a následně schválena usnesením vlády ČR č. 276 ze dne 15. dubna 2015. Jedná se o první aktualizaci politiky územního rozvoje v České republice.

Krok další aktualizace politiky územního rozvoje a zahrnutí konkrétní lokality je potřebný z hlediska vymezení již zmíněné závaznosti politiky územního rozvoje při pořizování jiné územně plánovací dokumentace, a to v první řadě právě z důvodu vymezení ploch nadmístního, případně republikového významu. Nejvyšší správní soud ČR k tomu v rozsudku

---

<sup>138</sup> Informace z plánu činnosti SÚRAO na rok 2018, *Plán činnosti SÚRAO 2018* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.kvasnovice.cz/wp-content/uploads/2018/01/Pl%C3%A1n-%C4%8Dinnosti-S%C3%99RAO-2018.pdf>

<sup>139</sup> *Plán činnosti SÚRAO 2018*, op. cit.

č. j. 1 Ao 1/2009-185 ze dne 23. září 2009 uvádí, že se dá rozlišovat závaznost takového vymezení ve smyslu pozitivním a negativním. Z hlediska pozitivní závaznosti mají orgány obce (případně kraje) povinnost vymežit plochy nadmístního významu v souladu s Politikou územního rozvoje. Naopak ve významu negativním nemohou obec ani kraj vymežit plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci vymezeny nejsou. Výjimku z této závaznosti pak představuje ustanovení § 43 odst. 1 věta třetí stavebního zákona, které stanoví: „Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle ustanovení § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.” Tedy stále je zachován jakýsi dohled krajského úřadu ve věci záležitostí nadmístního významu, ovšem v takové podobě, která umožňuje zjednodušit proces řešení problému ploch nadmístního významu, jak uvádí i důvodová zpráva k novele stavebního zákona, jež toto ustanovení zavedla.<sup>140</sup> Obdobná je úprava i v případě zásad územního rozvoje kraje, jak uvádí ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona, kdy takový postup může vyloučit Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. I přes existenci takové výjimky však považuji za žádoucí dodržení řádného postupu, tedy provedení aktualizace Politiky a až následně vymezení ploch v další územně plánovací dokumentaci, a to především z důvodu potřeby koordinace u takto rozsáhlého projektu. Otázkou ovšem je, zda realizace tohoto postupu řádným a časově náročnějším způsobem neohrozí plnění harmonogramu určeného pro výstavbu a uvedení HÚRAO do provozu, a zda nebudou využity právě zmíněné výjimky dle ustanovení § 43 odst. 1 a § 36 odst. 1 stavebního zákona za účelem dodržení stanovených časových milníků. Vzhledem k převládajícímu odmítavému postoji obcí, pokud jde o HÚRAO, však lze předpokládat, že takovou iniciativu nevyvinou, a dle mého názoru je tak reálnější využití výjimky na úrovni kraje. I tam však nespátřuji přímou zainteresovanost na takovém postupu z vlastního podnětu, jelikož atomový zákon neřeší motivaci pro kraje, a to ani v podobě příspěvků, které jsou poskytovány pouze obcím na základě ustanovení § 117 atomového zákona. Je nutno podotknout, že ani slibovaný příspěvek se neukázal jako efektivní způsob motivace obcí ke spolupráci při výběru lokality k umístění HÚRAO.

---

<sup>140</sup> Srov. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, včetně důvodové zprávy*[online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82222>, schválený Parlamentem ČR jako zákon č. 350/2012 Sb., str. 198: „Bez novely stavebního zákona je řešení problémů nadmístního významu (...) velmi časově a procesně náročné. (...) Novela tento neodůvodněně složitý procesní postup odstraňuje tím, že umožňuje obcím řešit v územním plánu záležitosti nadmístního významu, a to i v případě, že nejsou obsaženy v zásadách územního rozvoje. Podmínkou takového postupu je, že krajský úřad nevyloučí ve svém stanovisku k územnímu plánu, že uvedené záležitosti nadmístního významu mohou být součástí územního plánu.”



Podstatný cíl, sledovaný vymezením ploch nadmístního významu v politice územního rozvoje spočívá také v ochraně území před změnami jejich využití, které by znemožnily využití území v souladu se záměrem vymezeným v politice. I z tohoto hlediska je žádoucí, aby vybrané lokality byly výslovně stanoveny v politice územního rozvoje.

#### 4.5. Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace na úrovni krajů a obcí má formu opatření obecné povahy. Řízení o vydání opatření obecné povahy není správním řízením, jak je definováno v ustanovení § 9 správního řádu, jelikož jeho výstupem není rozhodnutí, avšak dle ustanovení § 174 správního řádu se na řízení o návrhu opatření obecné povahy použijí přiměřeně ustanovení o správním řízení v prvním stupni.<sup>141</sup> Opatření obecné povahy je definováno negativně v ustanovení § 171 správního řádu, a to tak, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy obsahuje správní řád ve své části šesté, přičemž výslovně předpokládá úpravu zvláštní, obsaženou ve zvláštních zákonech.<sup>142</sup> Takovou zvláštní úpravu pro oblast územního plánování představuje stavební zákon, jenž upravuje vydání územně plánovací dokumentace v ustanoveních § 36 až 75. Stavební zákon v této své části upravuje proces přijetí územně plánovací dokumentace a v obecné rovině definuje její jednotlivé druhy. Náležitosti obsahu územně plánovací dokumentace stanoví prováděcí předpis,<sup>143</sup> a to konkrétně vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Územně plánovací dokumentaci tvoří zásady územního rozvoje vydávané pro celé území kraje, územní plán vydávaný pro celé území obce a regulační plán, jímž se upravují podmínky pro využití území v „řešené ploše“. Regulační plán může být vydán pro část území jak kraje, tak obce. Regulační plán dle ustanovení § 61 odst. 2 věta druhá stavebního zákona může nahradit územní rozhodnutí, avšak v případě HÚRAO tomu tak být nemůže, jelikož jím dle následující věty stejného ustanovení nelze nahradit územní rozhodnutí v případě záměru, který podléhá posuzování vlivu na životní prostředí dle zvláštního předpisu.<sup>144</sup> Dle ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán „v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití

---

<sup>141</sup> Srov. HRABÁK, Jan. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9, str. 438 a ustanovení § 172 odst. 5 věta poslední a § 174 odst. 1 správního řádu.

<sup>142</sup> Srov. ustanovení § 172 odst. 3 správního řádu.

<sup>143</sup> K tomu viz ustanovení § 36 odst. 6, § 43 odst. 6, § 61 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>144</sup> HÚRAO, jako zařízení pro konečné ukládání RAO a VJP podléhá posuzování vlivů na životní prostředí na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, a to jako záměr uvedený pod číslem 12 v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí". Je otázkou, zda tento nástroj územního plánování je skutečně relevantní pro realizaci záměru výstavby HÚRAO vzhledem k poměrně podrobné úpravě požadavků na projekt jaderného zařízení a velkému počtu správních řízení, během kterých požadavky na tento projekt budou dále zpřesňovány z důvodu posuzování příslušnými správními orgány dle oblasti jejich kompetence. Vzhledem k této skutečnosti se regulačnímu plánu jako nástroji územního plánování nebudu v rámci této práce věnovat.

Územní plánování je činností prováděnou orgány územních samosprávných celků. Působnost orgánů územních samosprávných celků se dělí na působnost samostatnou a přenesenou.<sup>145</sup> Zařazení územního plánování je však problematické, jelikož dle ustanovení § 13 odst. 3 stavebního zákona přenesenou působnost vykonávají pouze vymezené stavební úřady, jak jsou vyjmenovány v ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) až e), a ve zbytku tedy jde o působnost samostatnou. Úkoly v oblasti územního plánování jsou rozděleny mezi krajský či obecní úřad a zastupitelstvo příslušného územně samosprávného celku. Krajský, případně obecní úřad pořizují územně plánovací dokumentaci, a to jako úkol v přenesené působnosti, schvalování územně plánovací dokumentace však náleží zastupitelstvu. K tomu stavební zákon též v ustanovení § 5 odst. 2 uvádí, že orgány územních samosprávných celků „vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje“, z čehož jednoznačně vyplývá, že v případě schvalování územně plánovací dokumentace jde o působnost samostatnou. Lze najít jistou logiku v tom, proč zákonodárce tento úkol orgánů územních samosprávných celků z hlediska povahy působnosti „rozpůlil“. Územní plánování je činností, která významným způsobem ovlivňuje rozvoj a hospodaření územních samosprávných celků a může zasahovat i do jiných úkolů, které náleží do samostatné působnosti.<sup>146</sup> Ovšem z hlediska koordinace územního plánování je důležitý hierarchický vztah jak mezi nástroji územního plánování, a to včetně již popsané politiky územního rozvoje, tak mezi orgány vykonávajícími tuto působnost.<sup>147</sup> Taková hierarchie je nemyslitelná v samostatné působnosti, kde kraj či obec jsou nositeli samosprávy a z povahy věci nejsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

Vymezení pozemku v územně plánovací dokumentaci má bezprostřední význam pro další institut správního práva, který by mohl být při uskutečňování záměru HÚRAO relevantní. Jedná se o vyvlastnění, případně omezení vlastnického práva k pozemku. Na základě ustanovení

---

<sup>145</sup> HENDRYCH, 2012, op. cit., str. 147.

<sup>146</sup> Srov. HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, str. 25.

<sup>147</sup> Srov. HEGENBART, 2008, op. cit., str. 25.

§ 170 odst. 1 stavebního zákona lze práva k pozemkům odejmout nebo omezit pouze za podmínky, že jsou pozemky vymezeny v územně plánovací dokumentaci, a písm. a) téhož ustanovení stanoví účel takového vyvlastnění jako výstavbu stavby veřejně prospěšné technické infrastruktury. Veřejnou infrastrukturu definuje stavební zákon v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) a, mimo jiné, ve výčtu staveb a zařízení, které jsou veřejnou infrastrukturou, zmiňuje též „stavby a zařízení pro nakládání s odpady“. Vzhledem k vynětí RAO z režimu zákona o odpadech<sup>148</sup> se zdá logické, že tento pojem nezahrnuje úložiště RAO. Nicméně výčet podávaný tímto ustanovením je demonstrativní. Podstatným definičním rysem veřejné infrastruktury je to, že je zřizována nebo užívána ve veřejném zájmu, a veřejný zájem na výstavbě a provozu HÚRAO je sotva diskutabilní. Jsem tedy přesvědčena, že ačkoli se stavební zákon o úložištích RAO jako o veřejné infrastruktuře nezmiňuje výslovně, tak toto zařízení náleží do zmíněné kategorie veřejné infrastruktury.

Vymezení pozemku pro účely výstavby HÚRAO v územně plánovací dokumentaci je rovněž podmínkou pro zřízení předkupního práva státu k tomuto pozemku.<sup>149</sup>

#### **4.5.1. Zásady územního rozvoje**

Zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou územně plánovací dokumentací vydávanou na úrovni kraje. Pořízení a vydání ZÚR je povinností kraje.<sup>150</sup> Cílem ZÚR je koordinovat využití území kraje na nadmístní úrovni. Při jejich pořizování je kraj vázán politikou územního rozvoje<sup>151</sup> a samotné ZÚR kraje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů obcí v rámci kraje, ale i pro vydávání regulačních plánů a pro rozhodování v území.<sup>152</sup> Z hlediska své povahy jsou ZÚR strategickým dokumentem, a i přesto, že se vydávají pro celé území kraje, neřeší všechny záměry, jež se na území kraje mají uskutečňovat, ale pouze ty z nich, které mají nadmístní význam. Jedná se o projev principu subsidiarity v rámci územního plánování.

Jak již bylo popsáno ve výkladu výše, úkoly na poli územního plánování jsou na úrovni krajů rozděleny mezi krajský úřad a zastupitelstvo kraje. Krajskému úřadu náleží pořizování návrhu ZÚR, což je činnost, která má povahu výkonu státní správy. Zastupitelstvu kraje pak náleží předložený návrh ZÚR schválit a vydat (případně neschválit), a to v samostatné působnosti.

---

<sup>148</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

<sup>149</sup> Ustanovení § 101 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>150</sup> Ke splnění této povinnosti byla stanovena lhůta v ustanovení § 187 odst. 3, původně lhůta měla uplynout 1.1.2010, později však byla prodloužena až do 1.1.2012.

<sup>151</sup> Ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>152</sup> Ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona.

Návrh ZÚR se pořizuje dle ustanovení § 37 odst. 1 na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, přičemž zadání se pořizuje pouze pro první ZÚR (§ 187 odst. 4 stavebního zákona). Zpráva o uplatňování ZÚR je požadována k aktualizaci již vydaných ZÚR. Při aktualizaci ZÚR se však použije stejný postup jako při přijetí prvních ZÚR, a to na základě ustanovení § 42 odst. 4 stavebního zákona, ovšem pouze v rozsahu měněných částí ZÚR. Tedy v následujícím výkladu je třeba pod „návrhem ZÚR” rozumět též návrh aktualizace ZÚR.

Projednání návrhu ZÚR probíhá ve dvou etapách, tedy nejdříve v rámci společného jednání s dotčenými orgány a následně ve veřejném projednání, přičemž pravomoc „dotčených orgánů uplatňovat stanoviska k návrhu zásad územního rozvoje je založena zvláštními zákony, po stránce procesní pak upravena ustanoveními stavebního zákona”.<sup>153</sup> Krajský úřad nejméně patnáct dnů předem oznámí dotčeným orgánům dobu a místo konání společného projednání návrhu ZÚR, a dále mohou ve lhůtě třiceti dnů od tohoto společného jednání dotčené orgány uplatňovat stanoviska k návrhu. Dotčeným orgánem ve smyslu tohoto ustanovení je SÚJB jako ústřední správní úřad pro oblast využívání jaderné energie a ionizujícího záření, přičemž atomový zákon v ustanovení § 208 písm. n) výslovně stanoví, že SÚJB uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci.

Stavební zákon rovněž upravuje možnost konzultací o návrhu ZÚR s orgány sousedních států, a to pro případ, že by záměry vymezené v ZÚR mohly mít přeshraniční dopady. Způsob konzultací je obdobný jako v případě politiky územního rozvoje.<sup>154</sup>

Lze zvláště poznamenat, že v rámci projednávání návrhu ZÚR probíhá hodnocení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území, a to na základě ustanovení § 37 odst. 1, 2 a 5.

Krajský úřad též zasílá návrh ZÚR Ministerstvu životního prostředí ČR společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, připomínkami a vyjádřeními, případně i s výsledky mezinárodních konzultací, a to jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce, jak je definováno v ustanovení § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zároveň však stavební zákon stanoví, že toto stanovisko není stanoviskem dle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona, a tedy není závazné pro vydání opatření obecné povahy dle stavebního zákona. Dále je též stanoveno, že pokud toto stanovisko není uplatněno ve stanovené (třicet dnů), ale ani v prodloužené lhůtě (maximálně o dalších třicet dnů), lze ZÚR vydat i bez tohoto stanoviska.

---

<sup>153</sup> HEGENBART, 2008 op. cit., str. 100.

<sup>154</sup> HEGENBART, Miroslav. Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7, str. 100.

Další stanovisko k návrhu ZÚR zasílá na základě ustanovení § 37 odst. 8 též Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, jemuž se rovněž zasílají stejné podklady jako Ministerstvu životního prostředí ČR na základě ustanovení § 37 odst. 6. Jde o stanovisko týkající se souladu návrhu ZÚR s politikou územního rozvoje, a to s ohledem na „širší územní vztahy a mezinárodní závazky“, kdy k jeho uplatnění je stanovena lhůta třicet dnů. Pokud Ministerstvo pro místní rozvoj ČR toto stanovisko neuplatní v dané lhůtě, lze ZÚR vydat i bez něj, pokud ovšem ministerstvo upozorní krajský úřad na nedostatky návrhu ZÚR s ohledem na posuzovaná hlediska, pokračovat do druhé fáze projednání návrhu ZÚR lze pouze na základě potvrzení ministerstva o odstranění nedostatků.

Krajský úřad dále zhodnotí výsledky jednání a stanoviska, případně uplatněné připomínky, a navrhne zastupitelstvu kraje ke schválení výběr nejvhodnější varianty ZÚR.

Druhou etapu projednávání návrhu ZÚR tvoří veřejné projednání. Teprve tato fáze představuje zahájení řízení o ZÚR. Výsledný návrh ZÚR, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a oznámení o konání veřejného projednávání krajský úřad doručí veřejnou vyhláškou, přičemž k tomuto projednání přizve Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, dotčené orgány a dotčené obce, ale rovněž i sousední kraje. K návrhu ZÚR mohou dotčené obce, oprávnění investoři a zástupci veřejnosti uplatnit námítky. Dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR mohou k návrhu podat stanoviska, avšak pouze k těm částem návrhu, které byly od společného projednání změněny. Každý pak může uplatnit k návrhu připomínky. K uplatnění námitek, stanovisek a připomínek je stanovena lhůta sedmi dnů ode dne projednání. Stavební zákon současně stanoví, že se nepřihlíží ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, které již byly uplatněny k politice územního rozvoje a o kterých již bylo rozhodnuto. Krajský úřad zpracovává s ohledem na výsledky veřejného projednání návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek. K návrhům krajského úřadu se mohou vyjádřit dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR v podobě stanoviska, a pokud toto stanovisko neuplatní, má se za to, že s návrhy souhlasí.

V této fázi krajský úřad, pokud je to potřeba dle výsledků veřejného projednání, návrh zásad územního rozvoje upraví. Pokud tato úprava má podstatnou povahu, krajský úřad vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí ČR a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody. Takto pozměněný návrh je dále potřeba projednat v opakovaném veřejném projednání.

Ustanovení § 40 odst. 1 stavebního zákona podává výčet požadavků na obsah návrhu ZÚR posuzovaných krajským úřadem. Jde mimo jiné o posouzení souladu návrhu ZÚR s politikou územního rozvoje a právními předpisy. Pokud krajský úřad dospěje k názoru, že

návrh ZÚR je v rozporu s požadavky uvedenými v tomto ustanovení, navrhne zastupitelstvu návrh zamítnout.

Dále krajský úřad dle ustanovení § 41 stavebního zákona předloží návrh ZÚR ke schválení zastupitelstvu kraje, které ověří soulad návrhu s politikou územního rozvoje a stanovisky dotčených orgánů a Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Stavební zákon dále nespécifikuje postup zastupitelstva kraje při vydání ZÚR, z čehož lze usoudit, že se použije obecná úprava jednání zastupitelstva dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Zastupitelstvo přitom není oprávněno měnit ZÚR z toho důvodu, že by takovým postupem zasahovalo do působnosti vyhrazené krajskému úřadu a nerespektovalo by oddělení úkolů územního plánování.<sup>155</sup>

Oznámení a účinnost ZÚR se řídí obecnou úpravou opatření obecné povahy obsaženou ve správním řádu. Dle ustanovení § 173 odst. 1 se opatření obecné povahy oznamuje veřejnou vyhláškou. ZÚR se zveřejní rovněž na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jichž se ZÚR týkají. Účinnosti pak nabývají patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Pro aktualizaci ZÚR je stěžejní vyhodnocení jejich uplatňování v předchozím období, které umožňuje identifikovat oblasti, v nichž je ZÚR potřeba změnit. Návrh zprávy o uplatňování ZÚR vypracovává krajský úřad a zasílá ho Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, dotčeným orgánům a dotčeným obcím, sousedním krajům, příslušnému orgánu ochrany přírody a krajiny a Ministerstvu životního prostředí ČR. Tyto subjekty mohou k návrhu zprávy o uplatňování ZÚR uplatnit připomínky, stanoviska a vyjádření ve stanovené lhůtě.<sup>156</sup> Návrh zprávy se rovněž doručí veřejnou vyhláškou a po dobu patnácti dnů může každý k návrhu podat písemné připomínky.<sup>157</sup> Krajský úřad upraví návrh zprávy na základě uplatněných připomínek, vyjádření a stanovisek a předloží ho ke schválení zastupitelstvu kraje, nejpozději do čtyř let od vydání, případně od poslední aktualizace ZÚR. Na základě této zprávy je po jejím schválení zastupitelstvem kraje zahajována aktualizace ZÚR, při které se, jak již bylo řečeno, postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 stavebního zákona, a to v rozsahu měněných částí.<sup>158</sup>

Aktualizaci ZÚR může na základě ustanovení § 42 odst. 6 rovněž navrhnout oprávněný investor, pokud důvodem k tomu je rozvoj veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Povaze HÚRAO jako veřejné technické infrastruktury jsem se již věnovala výše v obecném výkladu k nástrojům územního plánování. Oprávněného investora definuje ustanovení § 23a stavebního zákona jako vlastníka, správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo technické

---

<sup>155</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130 bod [75].

<sup>156</sup> Ustanovení § 42 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>157</sup> Ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>158</sup> Ustanovení § 42 odst. 4 stavebního zákona.

infrastruktury. Pod tímto pojmem si tedy můžeme představit SÚRAO jako provozovatele úložišť RAO dle ustanovení § 113 odst. 4 písm. a) atomového zákona.

Stavební zákon dále umožňuje za stanovených podmínek použití zkráceného postupu aktualizace ZÚR na základě ustanovení § 42a. Rozhodnutí o aktualizaci ZÚR může zastupitelstvo přijmout jak z vlastního podnětu, tak na základě návrhu jednoho z oprávněných subjektů, jejichž výčet podává ustanovení § 42a odst. 2 stavebního zákona: „Návrh na pořízení aktualizace zásad územního rozvoje mohou podat ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, obce přímo dotčené navrhovanou aktualizací, sousední kraje a oprávněný investor“. Pokud jde o HÚRAO a aktualizaci ZÚR za účelem uvedení tohoto záměru do územně plánovací dokumentace, oprávnění podat návrh má již zmíněná SÚRAO jako oprávněný investor. Dále přichází v úvahu podání takového návrhu ze strany SÚJB jako ústředního orgánu státní správy na úseku využívání jaderné energie a ionizujícího záření, a Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR z toho hlediska, že právě Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR zpracovává Koncepti nakládání s RAO a VJP. Kromě zmíněných orgánů mohou návrh podat samozřejmě i další, například Ministerstvo pro místní rozvoj ČR v rámci zajišťování plnění Politiky územního rozvoje, ale i dotčené obce, případně sousední kraje. Zájem na aktualizaci ZÚR lze spatřovat zejména v případě sousedního kraje, který je rovněž povinen zohlednit záměr HÚRAO ve své územně plánovací dokumentaci, a to v případě, že by byla zvolena některá z lokalit umístěných na území dvou krajů.

Odlišně je stanovena účinnost aktualizace ZÚR, která nastupuje již dnem zveřejnění aktualizace a úplného znění ZÚR po aktualizaci, a to na základě ustanovení § 42c stavebního zákona.

#### **4.5.2. Územní plán**

Územní plán je druhem územně plánovací dokumentace, vydávaným pro celé území obce. Jako nástroj územního plánování územní plán konkretizuje záměry vymezené v politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci vydávané krajem, ale krom toho provádí vlastní zájmy obce co do jejího rozvoje a uspořádání území.<sup>159</sup> Na rozdíl od ZÚR není vydání územního plánu povinné a místo toho obec může vymezit zastavěné území obce, případně o takové vymezení požádat úřad územního plánování.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9, str. 185.

<sup>160</sup> Ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona.

Dle ustanovení § 44 stavebního zákona rozhoduje o pořízení územního plánu zastupitelstvo obce, a to buď z vlastního podnětu, nebo na návrh. Subjekty oprávněné podat takový návrh jsou orgán veřejné správy, občan obce, vlastník pozemku nebo stavby na území obce a oprávněný investor. Pořizovatel<sup>161</sup> takový návrh posoudí z hlediska úplnosti a souladu s právními předpisy a vyzve navrhovatele k odstranění případných nedostatků. Poté návrh se svým stanoviskem postoupí zastupitelstvu obce, které o návrhu rozhodne. Tento návrh má spíše povahu podnětu, jelikož na vydání (ani změnu) územního plánu není právní nárok.

Pokud zastupitelstvo rozhodne o pořízení územního plánu, pak na základě tohoto rozhodnutí, územně analytických podkladů a dalších průzkumů pořizovatel (příslušný obecní úřad dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona) vypracuje zadání územního plánu, a to v součinnosti s určeným členem zastupitelstva. Zadání stanoví „hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu“.<sup>162</sup> Pořizovatel dále návrh zadání zašle dotčeným orgánům, dotčeným obcím a krajskému úřadu a rovněž ho doručí veřejnou vyhláškou. K návrhu může každý uplatnit písemné připomínky, a to ve lhůtě patnácti dnů. Dotčené orgány a krajský úřad se mohou k návrhu uplatnit vyjádřit ve lhůtě třiceti dnů. Krajský úřad může dále uplatnit ve stejné lhůtě své stanovisko a dotčené obce mohou podat podněty. Zadání územního plánu po úpravách jeho návrhu schvaluje zastupitelstvo obce.

Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel zpracuje návrh územního plánu. Projednání návrhu územního plánu probíhá shodně jako projednání návrhu ZÚR, a to ve dvou etapách rovněž označených jako společné jednání (určené k projednání návrhu s dotčenými orgány) a řízení o vydání územního plánu, v jehož rámci se koná veřejné projednání návrhu. Na tomto místě se pokusím shrnout pouze odlišnosti projednání návrhu územního plánu od projednání návrhu ZÚR.

První taková odlišnost je k nalezení v ustanovení § 50 odst. 4 stavebního zákona, které upravuje mezinárodní konzultace o návrhu územního plánu. Na rozdíl od návrhu ZÚR, návrh územního plánu se projednává se sousedními státy pouze, pokud je zjištěn významný negativní vliv na území sousedního státu. Naopak v případě návrhu ZÚR jsou konzultace potřebné, pokud je zjištěn jakýkoli významný vliv na území sousedního státu.

---

<sup>161</sup> Použití pojmu „pořizovatel“ v dané fázi přípravy územního plánu bývá kritizováno z toho hlediska, že v této etapě nemusí být jasno, který obecní úřad je příslušný k pořizování územního plánu, a navíc o pořizovateli stricto sensu nemůžeme mluvit v okamžiku, kdy se pořizování ještě nekoná (a teprve bude rozhodnuto, zda k němu dojde). Viz HEGENBART, 2008, op. cit, str. 121.

<sup>162</sup> Ustanovení § 47 stavebního zákona.



Dále dle ustanovení § 50 odst. 8 stavebního zákona orgánem, jehož stanovisko brání zahájení řízení o návrhu, není Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, ale krajský úřad, v souladu s hierarchickým vztahem orgánů územního plánování.

Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb, které jsou návrhem dotčeny, dále oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Výjimku přitom představuje situace, kdy územní plán obsahuje prvky, které náleží regulačnímu plánu, a v takovém případě námitky mohou podat i účastníci územního řízení dle ustanovení § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona, mezi které patří i žadatel, který nemusí být vlastníkem pozemku či stavby, případně i jiná osoba, které svědčí věcné právo k nemovitosti. Za zmínku stojí rovněž i to, že se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých již bylo rozhodnuto při vydání ZÚR nebo regulačního plánu kraje.

Návrh územního plánu po případných úpravách posoudí zastupitelstvo obce, pro kterou má být vydán, a to z hlediska souladu územního plánu jak s politikou územního rozvoje, tak s územně plánovací dokumentací kraje. Rovněž se posuzuje soulad s uplatněnými stanovisky dotčených orgánů a stanoviskem krajského úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování ve vztahu k pořizovateli.

Doručení a účinnost územního plánu se taktéž řídí ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu o doručování a účinnosti opatření obecné povahy. Musí být doručeno veřejnou vyhláškou a nabývá účinnosti patnáctým dnem po doručení.

Vyhodnocení územního plánu a jeho změny pak upravuje ustanovení § 55 stavebního zákona. Vyhodnocení se provádí do čtyř let po vydání územního plánu a poté minimálně jednou za čtyři roky. Výstupem vyhodnocení je návrh zprávy o uplatňování územního plánu, který vypracovává pořizovatel a předkládá s případnými návrhy změn územního plánu ke schválení zastupitelstvu obce, a to po jeho projednání postupem obdobně podle ustanovení § 47 odst. 1 až 4 stavebního zákona. V rozsahu návrhu změn územního plánu se postupuje obdobně dle ustanovení o projednání návrhu územního plánu.<sup>163</sup> Podobně jako v případě aktualizace ZÚR, i pro změnu územního plánu je umožněn zkrácený postup pořizování upravený v ustanovení § 55a stavebního zákona. Změna územního plánu též může být provedena na základě návrhu, na který se použijí přiměřeně ustanovení § 46 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Změna územního plánu nabývá účinnosti dnem doručení změny a úplného znění územního plánu po této změně veřejnou vyhláškou.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Ustanovení § 50 až § 54 stavebního zákona.

<sup>164</sup> Ustanovení § 55c stavebního zákona.

#### 4.6. Umístění jaderného zařízení

Povolení k umístění jaderného zařízení vydává SÚJB na základě ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona jako povolení k vykonávání činnosti související s využíváním jaderné energie. Řízení je zahajováno na základě žádosti, jejíž obsahové náležitosti a přílohy stanoví ustanovení § 16 atomového zákona. Postup při vydávání povolení pak upravuje ustanovení § 19 atomového zákona. Příloha č. 1 k atomovému zákonu uvádí výčet dokumentace k povolování umístění jaderného zařízení, konkrétně v bodu 1 písm. a). V souladu s požadavky evropských předpisů je již v této fázi vyžadován návrh koncepce bezpečného ukončení provozu jaderného zařízení.

Jediným účastníkem řízení je žadatel. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu atomového zákona uvádí, že „úzce specifický předmět správního řízení v případě činností při mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, daný technickou a odbornou náročností vykonávaných činností, z povahy věci vylučuje zásah do sféry práv a povinností jiných osob než žadatele o povolení. [...] Případné působení na práva a povinnosti jiných subjektů se odehrává v rovině souvisejících řízení, například řízení podle stavebního zákona, vodního zákona, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, horního zákona nebo zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v nichž je účastenství takto dotčených subjektů zcela na místě a je i připuštěno a vítáno.“<sup>165</sup>

Za účelem vydání povolení k umístění jaderného zařízení se území, kde má být zařízení umístěno, posuzuje z hledisek uvedených v ustanovení § 47 atomového zákona. Jde především o hodnocení vlastností území a jeho vhodnosti z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, a dále o potenciální dopad jaderného zařízení na obyvatelstvo a životní prostředí. Odstavec 4 stejného ustanovení pak stanoví zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu, který má obsahovat výčet vlastností území potřebných pro umístění jaderného zařízení, požadavky na posuzování území pro umístění a výčet charakteristik území, které vylučují umístění jaderného zařízení. Toto ustanovení je prováděno vyhláškou č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení. Vyhláška o umístění jaderného zařízení obsahuje i zvláštní ustanovení o posuzování území k umístění hlubinného úložiště, konkrétně v § 18. V případě umístění hlubinného úložiště je kladen důraz na izolační vlastnosti hornin na území a další vlastnosti zjišťované v rámci geologického průzkumu pro účely zvláštního zásahu do zemské kůry.

---

<sup>165</sup> Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 221 – 222.

Ustanovení § 19 odst. 2 atomového zákona stanoví lhůtu k vydání jednotlivých povolení. V případě povolení k umístění jaderného zařízení činí lhůta dvanáct měsíců dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. a) atomového zákona.

Dobu platnosti a náležitosti povolení stanoví ustanovení § 21 atomového zákona. Obecně je povolení vydáno na dobu neurčitou, s výjimkou povolení vyjmenovaných v ustanovení § 21 odst. 2 atomového zákona. Povolení k umístění jaderného zařízení v tomto ustanovení vyjmenováno není, a proto je vydáváno na dobu neurčitou.

Povinnosti držitele povolení obecně upravuje ustanovení § 49 atomového zákona. Dále atomový zákon upravuje povinnosti držitele povolení k umístění jaderného zařízení v oblasti monitorování radiační situace v ustanovení § 150 odst. 2.

Zrušení a zánik povolení upravuje atomový zákon v ustanovení § 22. Ke zrušení povolení může dojít v důsledku vydání nového povolení na základě nového řízení o vydání povolení. K tomu může dojít jednak na žádost držitele povolení, ale i ex offio v důsledku podstatné změny okolností, případně došlo-li ke změně, která má dopad například na jadernou bezpečnost.<sup>166</sup> Zánik povolení upravuje ustanovení § 22 odst. 4 atomového zákona. Důvodem k zániku povolení je zánik nebo přeměna držitele povolení (právnícké osoby), nebo smrt fyzické osoby, uplynutí doby v případě povolení vydávaných na dobu určitou dle ustanovení § 21 odst. 2, nebo rozhodnutí SÚJB o zrušení povolení. Rozhodnutí o zrušení povolení SÚJB vydává na žádost držitele povolení nebo z moci úřední v případě závažného porušení povinností stanovených atomovým zákonem držitelem, ale i pokud držitel přestane splňovat podmínky pro vydání povolení.

#### **4.7. Výstavba jaderného zařízení**

Povolení k výstavbě jaderného zařízení vydává rovněž SÚJB na základě ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) atomového zákona jako povolení k vykonávání činnosti související s využíváním jaderné energie. Dokumentaci k povolování této činnosti stanoví příloha k atomovému zákonu v bodu č. 1 písm. b). Požadavky na projekt jaderného zařízení a proces projektování jaderného zařízení stanoví ustanovení § 46 atomového zákona. Tyto požadavky jsou dále upřesňovány vyhláškou č. 329/2017 Sb., o požadavcích na projekt jaderného zařízení, která provádí ustanovení § 46 odst. 8 atomového zákona

Postup vydání povolení k výstavbě jaderného zařízení je shodný jako v případě vydání povolení k umístění jaderného zařízení. Odlišně je stanovena lhůta k vydání povolení, a to

---

<sup>166</sup> Ustanovení § 22 odst. 1 a 2 atomového zákona.

na osmnáct měsíců dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. b) atomového zákona. Ustanovení § 50 atomového zákona upravuje povinnosti držitele povolení k výstavbě jaderného zařízení nad rámec obecných povinností držitele povolení dle ustanovení § 49 atomového zákona a povinnosti v oblasti monitorování radiační situace jsou upraveny v ustanovení § 150 odst. 2 atomového zákona.

Povolení k výstavbě jaderného zařízení je vydáváno na dobu neurčitou a jeho zánik a zrušení se řídí obecným režimem zániku a zrušení povolení dle ustanovení § 22 atomového zákona.

#### **4.8. Povolení k hornické činnosti**

Zvláštní zásahy do zemské kůry jsou hornickou činností dle ustanovení § 2 písm. f) zákona o hornické činnosti. Povolování zvláštních zásahů do zemské kůry jako hornické činnosti upravuje ustanovení § 11 zákona o hornické činnosti a na základě zmocnění dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o hornické činnosti upravuje podrobnosti postupu při povolování vyhláška č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem (vyhláška o povolování hornické činnosti). Ustanovení § 5 vyhlášky o povolování hornické činnosti uvádí výčet druhů povolení k hornické činnosti, mezi nimi je pak pod písm. c) uvedeno povolení pro zvláštní zásahy do zemské kůry, a to včetně vyhledávání a průzkumu prováděného důlními díly pro účely provedení zvláštního zásahu.

Povolení pro zvláštní zásah do zemské kůry vydává obvodní báňský úřad dle ustanovení § 11 odst. 1 zákona o hornické činnosti. Řízení o vydání povolení k hornické činnosti upravuje zákon o hornické činnosti v ustanoveních § 17 až § 18a. Řízení je zahájeno na základě žádosti, jejíž náležitosti nad rámec náležitostí vyplývajících z ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu upravuje § 6 vyhlášky o povolování hornické činnosti. Tuto žádost předkládá organizace obvodnímu báňskému úřadu minimálně tři měsíce před plánovaným zahájením prací. Účastníky řízení jsou dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti žadatel, osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být činnost vykonávána. Obvodní báňský úřad oznámí zahájení řízení účastníkům řízení a dotčeným orgánům a nařídí ústní jednání, případně místní šetření. Své námítky a stanoviska účastníci a dotčené orgány mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, případně místním šetření. Vyhláška o povolování hornické činnosti v ustanovení § 8 odst. 1 stanoví hlediska, ze kterých obvodní báňský úřad přezkoumává předložený záměr. Žádost se posoudí z formálního

hlediska a obligatorně se hodnotí též možné střety se zájmy chráněnými právními předpisy.<sup>167</sup> V rozhodnutí mohou být v případě potřeby stanoveny podmínky výkonu hornické činnosti. Vydané rozhodnutí o povolení hornické činnosti je na základě ustanovení § 18a zákona o hornické činnosti závazné i pro právní nástupce účastníků řízení.

#### **4.9. Výstavba důlního díla**

Výstavbu důlního díla povoluje orgán státní báňské správy na základě ustanovení § 23 odst. 3 horního zákona. Na projektování a výstavbu důlního díla se v případě HÚRAO má použít vyhláška č. 329/2017, o požadavcích na projekt jaderného zařízení, a to z toho důvodu, že podzemní část HÚRAO, ačkoli je považována za důlní dílo dle horního zákona, je rovněž jaderným zařízením. Dle mého názoru dokumentace k povolení výstavby důlního díla v případě HÚRAO má rovněž obsahovat náležitosti stanovené v ustanovení § 23 odst. 2 horního zákona, jak jsou stanoveny pro dokumentaci dolů a lomů. Horní zákon neobsahuje zvláštní úpravu postupu v řízení o povolení k výstavbě důlního díla.

#### **4.10. Společné povolení dle stavebního zákona**

Budoucí hlubinné úložiště bude, jak již bylo na mnoha místech poznamenáno, sestaveno z podzemní a nadzemní části. Podzemní část HÚRAO bude považována za důlní dílo dle ustanovení § 34 odst. 3 horního zákona. Na základě ustanovení § 79 odst. 2 písm. m) není územní rozhodnutí o umístění stavby vyžadováno u důlních děl, která podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů. Na základě ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona záměry uvedené v ustanovení § 72 odst. 2 stavebního zákona rovněž nevyžadují stavební povolení. V případě podzemní části HÚRAO tedy již nebude třeba zvláštního povolení k umístění stavby, ale ani stavebního povolení. Nadzemní areál však bude tvořen budovami a zařízeními určenými k přijímání RAO a VJP a jejich ukládání, proto v tomto případě půjde o stavby a zařízení v souladu se stavebním zákonem, k jejichž umístění bude potřeba rozhodnutí o umístění stavby (nebo zařízení) a dále stavební povolení na základě ustanovení § 108 odst. 1 stavebního zákona.

Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, do stavebního zákona nově zavedla pojetí společného řízení, které je odlišné od úpravy společného řízení obsažené v ustanovení § 140 správního řádu.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Jde například o posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>168</sup> MACHAČKOVÁ, 2018, op. cit., str. 571.

Společné územní a stavební řízení upravuje stavební zákon v ustanoveních § 94j až § 94p. Společné řízení je možné v případě staveb, které vymezuje ustanovení § 94j stavebního zákona a mezi které patří i stavby, které jsou v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu ČR na základě ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Toto ustanovení svěčuje Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR působnost stavebního úřadu, mimo jiné, též u staveb v areálu jaderných zařízení. Společné povolení definuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jako povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Nahrazuje tedy územní rozhodnutí o umístění stavby<sup>169</sup> a stavební povolení<sup>170</sup>. Příslušným k vydání společného povolení je na základě ustanovení § 94j odst. 1 stavebního zákona stavební úřad příslušný k vydání stavebního povolení, kterým je, jak již bylo zmíněno, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.

Záměr HÚRAO podléhá též procesu posuzování vlivů na životní prostředí na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Nově stavební zákon upravuje rovněž společné územní a stavební řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, v jehož rámci stavební úřad postupuje v součinnosti s úřadem příslušným k posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona o posouzení vlivů na životní prostředí. Příslušným úřadem v případě HÚRAO je Ministerstvo životního prostředí ČR na základě ustanovení § 21 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Určení příslušnosti k vedení společného řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí se přitom řídí ustanovením § 94j stavebního zákona a tedy i v tomto případě je k vydání společného povolení příslušné Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.

Jako problematickou vnímám formulaci, dle které Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR jako tzv. „jiný stavební úřad“ na základě ustanovení § 16 odst. 2 stavebního zákona vykonává působnost stavebního úřadu „s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování“, za současně dané příslušnosti ke společnému územnímu a stavebnímu řízení. Dle mého názoru takové určení příslušnosti, kdy de facto stejná působnost náleží při společném řízení, ale současně nenáleží stejnému orgánu při klasickém odděleném územním řízení, je situací paradoxní. Důvodová zpráva ke změně znění § 13 stavebního zákona, kdy se vypustila příslušnost Ministerstva pro místní rozvoj ČR k vydání územního rozhodnutí pro vyjmenované stavby, včetně staveb souvisejících s úložišti RAO, dříve stanovená v odstavci 2, nyní stanoví: „Ve vazbě na nově zavedený proces společného řízení, kdy budou stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahující přírodní radionuklidy a stavby náležející k provozním

---

<sup>169</sup> Ustanovení § 78 odst. 3 stavebního zákona: „Územní rozhodnutí o umístění stavby se nevydává, pokud se vydává společné povolení.“

<sup>170</sup> Ustanovení § 108 odst. 5 stavebního zákona: „Stavební povolení se nevydává, pokud je vydáno společné povolení“.

celkům [...] povolovány výhradně v tomto řízení, se ruší působnost Ministerstva pro místní rozvoj ČR k vydání územního rozhodnutí u těchto staveb.”<sup>171</sup> Dle důvodové zprávy tedy teoreticky nemůže nastat situace, za které by se ve vztahu k záměru těchto staveb vydávalo územní rozhodnutí zvlášť, tedy na základě úpravy územního řízení dle ustanovení § 84 až § 94i stavebního zákona. Tato skutečnost ovšem dle mého názoru nevyplývá z dikce ustanovení § 94j stavebního zákona (společné územní a stavební řízení), ale ani ustanovení §94q stavebního zákona (společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí). Macháčková v komentáři ke stavebnímu zákonu rovněž uvádí, že využití tohoto modelu řízení není obligatorní, a že je na uvážení investora, zda jeden z nových modelů řízení zvolí a případně v jaké podobě.<sup>172</sup>

Na druhou stranu by se ovšem zdálo, že společné řízení (případně společné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) je výhodnější pro žadatele společného povolení z hlediska zkrácení procesu v důsledku sjednocení jednotlivých řízení do společného řízení, a proto je pravděpodobnost jeho využití vyšší, zejména s přihlédnutím k nejistotě ohledně příslušnosti k vydání územního rozhodnutí.<sup>173</sup> Dále i skutečnost, že současný průběh řízení souvisejících s výběrem lokality pro umístění nenavědčuje tomu, že by se dodržel harmonogram stanovený Konceptí pro nakládání s RAO a VJP, a tedy za účelem co nejmenší odchylky od tohoto harmonogramu bude nejspíše využita procedurálně méně náročná varianta. Z tohoto důvodu se zdá jako vhodnější věnovat se na tomto místě právě možnosti společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivu na životní prostředí jako variantě, která spojuje obě řízení dle stavebního zákona, a zahrnuje rovněž i vydání závazného stanoviska o posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Postup v rámci společného řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí má dle ustanovení § 94q odst. 1 stavebního zákona probíhat na základě stavebního zákona a zákona

---

<sup>171</sup> Vládní návrh novely stavebního zákona a souvisejících předpisů včetně důvodové zprávy, str. 103. Dostupné online zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116232>

<sup>172</sup> MACHÁČKOVÁ, 2018, op. cit., str. 572 a 620 – 621.

<sup>173</sup> Dle mého názoru, vzhledem k vypuštění ustanovení, které stanovilo dosavadní příslušnosti Ministerstva pro místní rozvoj ČR, a pokud by se příslušnost k vydání územního rozhodnutí určovala s přihlédnutím k formulaci ustanovení § 16 odst. 2, který nesvěřuje jiným stavebním úřadům, včetně Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, působnost v oblasti vydání územního rozhodnutí, pak by se příslušnost měla určovat na základě ustanovení o obecném stavebním úřadu (jelikož dřívější ustanovení § 13 odst. 2 představoval zvláštní pravidlo ve vztahu k obecné úpravě příslušnosti obecných stavebních úřadů). K územnímu řízení je tedy příslušný obecný stavební úřad dle ustanovení § 13 stavebního zákona. Odstavec 4 tohoto ustanovení řeší situaci, kdy se záměr má uskutečnit ve správním obvodu více stavebních úřadů, a za této situace příslušným stavebním úřadem je nejbližší společně nadřízený stavební úřad, pokud nestanoví, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož obvodu se má uskutečňovat uvedený záměr. Příslušným stavebním úřadem by mohl tedy být krajský úřad, případně Ministerstvo pro místní rozvoj ČR jako nadřazený stavební úřad v případě, jestli k realizaci HÚRAO bude zvolena některá z lokalit umístěných na území více krajů.

o posuzování vlivů na životní prostředí. Společné řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí upravuje stavební zákon v ustanoveních § 94q až § 94z.

Účastníky společného řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí jsou stavebník, obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, vlastník stavby nebo pozemku, nebo osoba s jiným věcným právem ke stavbě nebo pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, pokud není stavebníkem, a dále osoba, jejíž vlastnické nebo věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být společným povolením přímo dotčeno.<sup>174</sup> Společné řízení je zahájeno podáním žádosti stavebníkem, která má nad rámec náležitostí žádosti dle správního řádu<sup>175</sup> obsahovat též základní údaje o záměru, údaje o pozemku a údaje o tom, kdo bude stavbu provádět, pokud je znám. K žádosti se dále připojí souhlas vlastníka pozemku dle ustanovení § 184a stavebního zákona, pokud žadatel není vlastníkem předmětného pozemku, stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury a smlouvy s nimi, pokud k provedení záměru je vyžadováno provedení takové nové infrastruktury nebo úprava stávající, dále dokumentace pro vydání společného povolení a dokumentace o posouzení vlivů na životní prostředí podle ustanovení § 10 odst. 3 a přílohy č. 4 zákona o posouzení vlivů na životní prostředí a závazná stanoviska, případně rozhodnutí dotčených orgánů na základě zvláštních předpisů.

Souhlas vlastníka pozemku s uskutečněním záměru na jeho pozemku je vyžadován, pokud stavebník není vlastníkem tohoto pozemku. V případě, že tento souhlas vlastníkem není dán a za podmínky, že jde o uskutečnění záměru ve veřejném zájmu, lze vlastnická práva vlastníka pozemku omezit, případně odejmout, a to dle ustanovení § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, které stanoví účel vyvlastnění. Podmínkou uplatnění tohoto postupu, jak již bylo zmíněno ve výkladu o územním plánování, je vymezení záměru v územně plánovací dokumentaci. Řízení o vyvlastnění, příslušnost vyvlastňovacího úřadu a podmínky vyvlastnění stanoví zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Platí ovšem princip subsidiarity vyvlastnění, které dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění není přípustné, pokud lze „práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.“ Měla by se tedy upřednostnit dohoda s vlastníkem pozemku.

---

<sup>174</sup> Ustanovení § 94r stavebního zákona: „Účastníky společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí jsou osoby uvedené v § 94k.“

<sup>175</sup> Ustanovení § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu.



Zpracování dokumentace vlivů na životní prostředí (EIA) zajišťuje oznamovatel záměru, který nese i náklady spojené s jejím vypracováním.<sup>176</sup> Dokumentaci zpracuje osoba k tomu oprávněná dle ustanovení § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – držitel autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, a to na základě oznámení záměru oznamovatelem dle ustanovení § 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, vyjádření k oznámení dle odstavce 8 téhož ustanovení, zjišťovacího řízení a jeho závěru. Náležitosti dokumentace jsou stanoveny v příloze č. 4 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Zapojení veřejnosti, případně dotčené veřejnosti a rovněž dotčených orgánů a dotčených územních samosprávných celků, je zajištěno v rámci zmíněných vyjádření k oznámení záměru na základě ustanovení § 6 odst. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podávají se v písemné formě, a to do třiceti dnů od zveřejnění oznámení

Dokumentaci pro vydání společného povolení je oprávněn zpracovat pouze autorizovaný projektant dle ustanovení § 158 odst. 1 stavebního zákona. Jedná se o projektovou dokumentaci dle ustanovení § 158 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

Závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 94l odst. 2 písm. b) stavebního zákona představuje závazné stanovisko SÚJB na základě ustanovení § 228 odst. 1 atomového zákona, které je však vydáváno v případě stavby, která se sice nachází v areálu jaderného zařízení, ale není součástí jaderného zařízení, či samostatným jaderným zařízením. Dle odstavce 2 stejného ustanovení SÚJB závazné stanovisko „nevydává, jde-li o stavby, ke kterým bylo vydáno povolení podle tohoto zákona.”

Dle projektového řešení HÚRAO bude nadzemní areál úložiště tvořen objekty nutnými pro příjem a zabezpečení ukládání RAO a VJP, objekty nutnými pro zajištění těžební činnosti, objekty pro zajištění pobytu pracovníků, administrativu a objekty zajišťujícími provoz povrchového i podzemního areálu.<sup>177</sup> Některé z těchto objektů mohou být vyhodnoceny jako součást jaderného zařízení, jiné by ovšem dle mého názoru mohly spadat do zmíněného režimu stavby, jež se nachází v areálu jaderného zařízení, ale není jeho součástí ani jiným jaderným zařízením, například stavby sloužící k zajištění pobytu pracovníků, a vyžadovat vydání závazného stanoviska SÚJB dle atomového zákona. Jiná je situace v případě staveb, které vyžadují povolení dle atomového zákona jako součást jaderného zařízení. Ve vztahu k těmto objektům se místo závazného stanoviska SÚJB k žádosti připojí rozhodnutí, jímž bylo vydáno příslušné povolení. Pro účely vydání společného územního a stavebního povolení jde o povolení

---

<sup>176</sup> MACHAČKOVÁ, 2018, op. cit., str. 637.

<sup>177</sup> *Projektové řešení hlubinného úložiště* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.surao.cz/data/original/files/hu/projektove-reseni-hlubinneho-uloziste.pdf>, str. 1.

jednak k umístění jaderného zařízení dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona, a jednak povolení k výstavbě jaderného zařízení dle písm. b) téhož ustanovení.

Podanou žádost o vydání společného povolení přezkoumá Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (jako stavební úřad) ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí ČR z formálního hlediska. Zahájení společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí stavební úřad oznámí a stanoví lhůtu k uplatnění připomínek účastníkům a dotčené veřejnosti. Stavební zákon umožňuje také nařídit veřejné ústní jednání o záměru a ponechává na uvážení stavebního úřadu, zda tak učiní. Stavební zákon v ustanovení § 94u odst. 2 umožňuje doručovat oznámení o záměru a případném veřejném ústním jednání veřejnou vyhláškou dle ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu. Toto ustanovení správního řádu však stanoví, že žadateli se veškeré písemnosti doručují jednotlivě, a stavební zákon nad rámec toho uvádí, že se jednotlivě doručují písemnosti též dotčeným orgánům.

Po projednání záměru stavební úřad zašle výsledky projednání a zejména uplatněné připomínky a závazná stanoviska nebo vyjádření dotčených orgánů příslušnému úřadu jako podklady k vydání závazného stanoviska dle ustanovení § 10 odst. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Po obdržení závazného stanoviska stavební úřad dále zveřejní veškeré podklady pro vydání společného povolení, včetně závazného stanoviska, a stanoví lhůtu, ve které k nim mohou účastníci řízení podávat námitky, veřejnost připomínky a dotčené orgány dodatečná závazná stanoviska.

Hlediska, ze kterých je stavební záměr posuzován stavebním úřadem, obsahuje ustanovení § 94x stavebního zákona. Ustanovení § 94y odst. 1 stavebního zákona pak stanoví lhůty k vydání rozhodnutí ve společném řízení. Odstavec 2 ustanovení § 94y stavebního zákona stanoví obsah společného povolení, který se obecně shoduje s obsahem územního rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 odst. 1 stavebního zákona) a stavebního povolení (§ 115 odst. 1 stavebního zákona). Obsahové náležitosti společného povolení stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, konkrétně v ustanovení § 13a. Společné povolení se doručuje způsobem dle ustanovení § 94u odst. 2 stavebního zákona, jak bylo popsáno výše.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR je dle ustanovení § 94y odst. 7 stavebního zákona oprávněno podat ve veřejném zájmu žalobu ve správním soudnictví,<sup>178</sup> pokud shledá, že obsah společného povolení je v rozporu s obsahem závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ČR. Takovou legitimaci má však pouze u společných povolení vydaných speciálními

---

<sup>178</sup> Ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní.

stavebními úřady dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. b) až d) stavebního zákona nebo Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR dle ustanovení § 16 odst. 2 stavebního zákona. Důvod k úpravě takové legitimace spočívá v tom, že Ministerstvo pro místní rozvoj ČR nemůže v takových případech zasáhnout proti případnému nezákonnému rozhodnutí v rámci státního dozoru vykonávaného dle ustanovení § 171 stavebního zákona.<sup>179</sup>

Vydané společné povolení platí po dobu dvou let ode dne právní moci a pozbývá platnosti, pokud stavba nebyla zahájena v době jeho platnosti. Rovněž pozbude platnosti, pokud stavebník oznámí, že od uskutečnění záměru upouští.

---

<sup>179</sup> MACHAČKOVÁ, 2018, op. cit., str. 674.

## 5. Uvádění HÚRAO do provozu a provoz HÚRAO

HÚRAO ve své nadzemní části podléhá režimu stavebního zákona i co do zahájení užívání staveb. V souvislosti s tím bude potřeba získat kolaudační souhlas, případně kolaudační rozhodnutí dle ustanovení § 119 stavebního zákona.

Rovněž je potřeba absolvovat procesy uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu a získat povolení k provozu jaderného zařízení na základě atomového zákona. Z toho hlediska, že HÚRAO je považováno i za pracoviště IV. kategorie, je potřeba získat povolení k provozu pracoviště IV. kategorie jako povolení k činnosti v rámci expozičních situací.

### 5.1. Kolaudační souhlas, případně kolaudační rozhodnutí

Užívání stavby, která vyžaduje stavební povolení a zároveň splňuje jednu z podmínek dle ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona, je podmíněno vydáním kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Jedna z podmínek stanovených v ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona je, že jde o stavbu veřejné infrastruktury. O povaze staveb nadzemního areálu HÚRAO jako staveb ve smyslu stavebního zákona a zároveň veřejné infrastruktury ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona již bylo pojednáno výše.

K vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí je příslušný stavební úřad, který vydal stavební povolení. Vzhledem k tomu, že stavební povolení pro HÚRAO s největší pravděpodobností bude nahrazeno společným povolením ve smyslu ustanovení § 94j stavebního zákona, příslušnost k vydání kolaudačního souhlasu nebo rozhodnutí se bude řídit dle příslušnosti k vydání společného povolení a tu v případě povolování staveb v areálu jaderného zařízení má Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

Kolaudační souhlas se nevydává ve správním řízení<sup>180</sup> a z tohoto hlediska se řadí k opatřením dle části čtvrté správního řádu.<sup>181</sup> Podmínky vydání kolaudačního souhlasu upravuje ustanovení § 122 odst. 3 stavebního zákona. Posuzuje se, zda žádost o kolaudační souhlas je úplná a zda dokončená stavba splňuje požadavky kladené na ní v souladu se stavebním povolením a dokumentací; rovněž se posuzuje soulad se zvláštními právními předpisy, rozhodnutími a se závaznými stanovisky dotčených orgánů. V případě HÚRAO tedy půjde

---

<sup>180</sup>Ustanovení § 122 odst. 4 věta třetí stavebního zákona: „Na vydávání kolaudačního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“ Tedy proces vydání kolaudačního souhlasu se neřídí ustanoveními správního řádu, která upravují správní řízení.

<sup>181</sup> MACHAČKOVÁ, 2018, op. cit., str. 907.

o posouzení souladu staveb se závaznými stanovisky SÚJB, dále s rozhodnutími SÚJB o umístění jaderného zařízení a povolení k výstavbě jaderného zařízení a posouzení souladu s požadavky atomového zákona a prováděcích předpisů k němu. Soulad stavby s příslušnými předpisy, rozhodnutími a závaznými stanovisky se posuzuje prostřednictvím závěrečné kontrolní prohlídky. Kolaudační souhlas se doručuje stavebníkovi, vlastníkovi stavby, a také místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem.

Pokud nejsou splněny podmínky k vydání kolaudačního souhlasu v souladu s ustanovením § 122 odst. 5 stavebního zákona, pak stavební úřad rozhodne o provedení kolaudačního řízení, a to usnesením, které se doručuje pouze stavebníkovi. Kolaudační řízení je zahájeno právní mocí tohoto usnesení. Žádost o kolaudační souhlas je přitom považována za žádost o kolaudační rozhodnutí.

Účastníky kolaudačního řízení jsou dle ustanovení § 122a odst. 1 stavebního zákona stavebník, vlastník stavby, pokud není stavebníkem, nebo vlastník pozemku, pokud není stavebníkem a jeho vlastnická práva mohou být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčena. V kolaudačním řízení se vždy provede závěrečná kontrolní prohlídka stavby. Podmínkou vydání kolaudačního rozhodnutí je splnění požadavků ustanovení § 122 odst. 3 stavebního zákona, tedy stejných podmínek jako pro kolaudační souhlas. Kolaudační rozhodnutí, na rozdíl od kolaudačního souhlasu, může obsahovat podmínky pro užívání stavby, ale i podmínky spočívající v odstranění drobných nedostatků stavby. Tak může ovšem učinit pouze v případě, že jde o nedostatky, které neohrožují život a veřejné zdraví nebo další důležité veřejné zájmy dle ustanovení § 122a odst. 5 stavebního zákona, a zároveň ve svém souhrnu nebrání řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu.

## **5.2. Uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu**

Uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu je procesem probíhajícím na základě povolení dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. e) atomového zákona. Podrobněji podmínky uvádění jaderného zařízení do provozu upravuje vyhláška č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení (vyhláška o zajišťování jaderné bezpečnosti). V rámci uvádění jaderného zařízení do provozu je prostřednictvím zkoušek ověřován soulad jaderného zařízení a jeho součástí s požadavky právních předpisů, projektem jaderného zařízení a režimy a charakteristikami jaderného zařízení stanovenými projektem jaderného zařízení. Tyto zkoušky

mají za cíl umožnit „úspěšné komplexní funkční ověření jaderného zařízení před zahájením zkušebního provozu.“<sup>182</sup>

Atomový zákon a vyhláška o zajišťování jaderné bezpečnosti rozlišují mezi režimem uvádění do provozu, pokud jde o jaderné zařízení s jaderným reaktorem, nebo o jaderné zařízení bez jaderného reaktoru. Co se týče jaderné bezpečnosti, zařízení s jaderným reaktorem podléhá přísnějšímu režimu. Toto ovšem není případ HÚRAO, které je jaderným zařízením bez jaderného reaktoru. Výčet dokumentace potřebné k vydání povolení k uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu stanoví příloha atomového zákona č. 1 v bodu 1 písm. e). Již ve fázi podání žádosti o povolení k uvádění jaderného zařízení do provozu je potřeba předložit program provozu jaderného zařízení a plán vyřazování z provozu a uzavření úložiště RAO (bod 1 písm. e), č. 11 a 13 přílohy č. 1 k atomovému zákonu).

Vyhláška o zajišťování jaderné bezpečnosti stanoví v ustanoveních § 15 až § 19 obecné podmínky pro uvádění jaderného zařízení do provozu (a samotného provozu) a následně v ustanovení § 20 a § 21 specifikuje požadavky pro uvádění jaderného zařízení do provozu. Dle ustanovení § 15 odst. 1 vyhlášky musí uvádění jaderného zařízení do provozu probíhat „v režimech stanovených projektem jaderného zařízení“. Ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) dále ukládá stanovit program uvádění jaderného zařízení do provozu, jehož obsah je konkretizován v odstavcích 3 a 4 stejného ustanovení. Dle ustanovení § 15 odst. 4 je možné uvádět do provozu (a následně i provozovat) část jaderného zařízení za splnění podmínky, že část jaderného zařízení, ve které ještě pokračuje výstavba, případně zkoušky, musí být oddělena od části, která je uváděna do provozu (případně provozována) a nesmí ovlivnit její jadernou bezpečnost.

Řízení o povolení k uvádění jaderného zařízení do provozu a vydání povolení se provádí dle obecných ustanovení o řízení o povolení, tedy ustanovení § 16, 19, 21 a 22 atomového zákona. Lhůta k vydání rozhodnutí činí v tomto případě na základě ustanovení § 19 odst. 2 písm. d) bod 5. atomového zákona šest měsíců. Povolení k uvádění jaderného zařízení bez jaderného reaktoru do provozu je vydáváno na omezenou dobu, která dle ustanovení § 21 odst. 2 písm. c) činí nejvýše pět let.

### **5.3. Povolení k provozu pracoviště IV. kategorie**

Povolení k provozu pracoviště IV. kategorie je povolením k vykonávání činnosti v rámci expozičních situací dle ustanovení § 9 odst. 2 atomového zákona, které vydává SÚJB. Toto povolení je potřebné z hlediska toho, že HÚRAO je rovněž pracovištěm IV. kategorie

---

<sup>182</sup> Ustanovení § 21 odst. 2 písm. a) a b) vyhlášky o zajišťování jaderné bezpečnosti.

dle ustanovení § 19 odst. 4 vyhlášky č. 422/2016 Sb., o radiační ochraně a zabezpečení radionuklidového zdroje. Účelem řízení o vydání povolení k provozu pracoviště IV. kategorie, jak lze usoudit i z výčtu dokumentace k povolování dle bodu 2 písm. b) přílohy č. 1 k atomovému zákonu, je přezkum pracoviště z hlediska radiační ochrany a regulace ozáření při provozních činnostech, a to včetně preventivních postupů a havarijní připravenosti.

Povolení k provozu pracoviště IV. kategorie se vydává na dobu neurčitou, a to ve lhůtě, která činí šest měsíců.<sup>183</sup> Povinnosti držitele tohoto povolení v oblasti radiační ochrany jsou upraveny v ustanoveních § 68 a § 69 atomového zákona.

#### **5.4. Povolení k provozu jaderného zařízení**

K provozu jaderného zařízení je potřeba povolení dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. f) atomového zákona. Povolení k provozu navazuje na proces uvádění do provozu, během kterého je ověřováno, zda jaderné zařízení splňuje podmínky potřebné k jeho provozu. Dle bodu 1 písm. f) přílohy č. 1 k atomovému zákonu dokumentace k povolování provozu jaderného zařízení zahrnuje průkaz připravenosti zařízení, pracovníků a vnitřních předpisů na provoz jaderného zařízení, jehož pořízení se zřejmě odvíjí od výsledků ověření provedených během uvádění do provozu. Obecné podmínky provozu jaderného zařízení jsou upraveny ve vyhlášce o jaderné bezpečnosti, a to v ustanoveních § 15 až § 19. Provoz jaderného zařízení se musí uskutečňovat dle § 15 odst. 1 vyhlášky o jaderné bezpečnosti v souladu s projektem jaderného zařízení. Jak již bylo zmíněno, lze získat i povolení k provozu části jaderného zařízení za podmínek stanovených ustanovením § 15 odst. 4 vyhlášky o jaderné bezpečnosti.

Povolení k provozu jaderného zařízení se dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. d) bod 3 atomového zákona vydává ve lhůtě šesti měsíců a dle ustanovení § 21 odst. 2 atomového zákona je vydáváno na dobu neurčitou.

#### **5.5. Povolení k nakládání s RAO**

K provozu HÚRAO, který bude spočívat v příjmu, třídění a ukládání RAO, je potřeba povolení k nakládání s RAO dle ustanovení § 9 odst. 3 písm. a) atomového zákona, jako povolení k činnosti v oblasti nakládání s RAO. SÚRAO již je držitelem tohoto povolení a je zároveň jediným držitelem povolení k ukládání RAO.

Nakládání a ukládání RAO upravuje hlava IV části druhé atomového zákona a vyhláška č. 377/2016 Sb., o požadavcích na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a o vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie (vyhláška o nakládání

---

<sup>183</sup> Ustanovení § 19 odst. 2 písm. d) bod 3., případně 4. atomového zákona.

s RAO). Vyhláška upravuje jednotlivé postupy nakládání s RAO, kategorizaci RAO, požadavky na ukládání RAO dle zmíněného třídění a evidenci RAO.

Dokumentaci potřebnou k povolování nakládání s RAO stanoví příloha č. 1 k atomovému zákonu v bodu 3 písm. a) a zahrnuje, mimo jiné, i údaje o RAO a způsobu provedení jednotlivých činností v rámci nakládání s RAO. Atomový zákon neobsahuje zvláštní úpravu pro povolování nakládání s RAO. Lhůta k vydání povolení k nakládání s RAO činí dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. e) atomového zákona devadesát dnů. Povolení k nakládání s RAO je vydáváno na dobu neurčitou.<sup>184</sup>

## **5.6. Provoz jaderného zařízení**

V předchozích kapitolách práce pozornost byla věnována především řízením a jejich výstupům v podobě správních aktů a opatření obecné povahy, kterými se vymezuje území k realizaci záměru HÚRAO a povolují jednotlivé činnosti související s výstavbou a zahajováním provozu HÚRAO. V této části práce se budu věnovat některým právním aspektům provozu HÚRAO. Nepůjde tedy o správní řízení, ale o činnost, která se musí uskutečňovat v rámci mezi stanovených právními předpisy a podmínkami povolení, a jejíž výkon podléhá správnímu dozoru. Samotný provoz HÚRAO se bude uskutečňovat na základě již zmíněných výše povolení k provozu jaderného zařízení, povolení k provozu pracoviště IV. kategorie a povolení k nakládání s RAO. Držitel těchto povolení bude v této části označován zkráceně jako „držitel povolení“.

Úprava povinností držitele povolení je rozdělena do jednotlivých částí atomového zákona a takto stanovené povinnosti jsou konkretizovány prováděcími předpisy k atomovému zákonu. Jde především o vyhlášku o radiační ochraně, vyhlášku o zajištění jaderné bezpečnosti a vyhlášku o nakládání s RAO.

Pokud jde o oblast jaderné bezpečnosti jaderného zařízení, účelem stanovených povinností držitele povolení je udržování stavu jaderné bezpečnosti, jenž je charakterizován v ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) atomového zákona jako stav a schopnost jaderného zařízení a fyzických osob obsluhujících jaderné zařízení zabránit nekontrolovatelnému rozvoji štěpné řetězové reakce nebo úniku radioaktivních látek anebo ionizujícího záření do životního prostředí a omezit následky nehod, a tedy jde o bezpečnost jaderného zařízení především ve vztahu k okolí.

---

<sup>184</sup> Ustanovení § 21 odst. 2 atomového zákona.



V oblasti radiační ochrany právní úprava stanoví povinnosti spojené zejména s monitorováním radiační situace a prevencí nehodových expozičních situací. Jedná se o povinnosti ve vztahu k zajištění bezpečnosti pracovníků jaderného zařízení. Jako příklad takové povinnosti držitele povolení lze uvést povinnost zajistit soustavný dohled nad radiační ochranou dle ustanovení § 72 atomového zákona.

Oblast nakládání s RAO se vyznačuje povinnostmi jednak bezpečnostního rázu, ale i povinnostmi ve vztahu k vedení evidence RAO. Ustanovení § 111 atomového zákona upravuje povinnosti držitele povolení k nakládání s RAO (a rovněž i povinnosti původce RAO). Tyto povinnosti zahrnují například povinnost vypracovat strategii nakládání, jež musí být v souladu s principy obsaženými v Konceptu nakládání s RAO a VJP v České republice, dále povinnost nakládat s RAO tak, aby jejich množství bylo udržováno na co nejnižší úrovni, pak též povinnost vést evidenci RAO. Požadavky na evidenci RAO a způsob jejího vedení upravuje vyhláška o nakládání s RAO ve svém ustanovení § 10.

Správní dozor ve vztahu k držitelům povolení vykonává SÚJB na základě ustanovení § 200 odst. 1 atomového zákona. Předmětem správního dozoru je ověření dodržování atomového zákona, prováděcích předpisů k němu, ale i závazků z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, pokud jde o mezinárodní smlouvy v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Dohlíží se rovněž na naplňování rozhodnutí vydaných dle atomového zákona. Držitel povolení je kontrolovanou osobou dle ustanovení § 200 odst. 2 písm. a) atomového zákona. Atomový zákon neobsahuje výslovný odkaz na zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), nicméně lze usoudit, že postup správního dozoru se řídí kontrolním řádem jako subsidiárním předpisem.

SÚJB provádí kontrolu prostřednictvím inspektorů, a to dle plánu kontrol, který se povinně zveřejní dle ustanovení § 202 odst. 2 atomového zákona způsobem umožňujícím dálkový přístup. V návaznosti na kontrolní zjištění je inspektor oprávněn vydat závazný pokyn dle ustanovení § 203 atomového zákona, kterým může zakázat vykonávání činností až do doby, kdy bude zjednána náprava pochybení zjištěných při kontrole. Na základě kontrolních zjištění provedených inspektorem může SÚJB rozhodnout o tom, že kontrolované osobě uloží opatření směřující k nápravě pochybení na základě ustanovení § 204 atomového zákona. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Kontrolovaná osoba, které bylo rozhodnutím uloženo provést opatření k nápravě, je povinná oznámit SÚJB způsob plnění a splnění uloženého opatření.

Na tomto místě lze rovněž připomenout, že se na HÚRAO vztahuje rovněž původní atomový zákon č. 18/1997 Sb., jehož hlava pátá je stále účinná a upravuje občanskoprávní

odpovědnost za jaderné škody. Dle této úpravy se postupuje pro účely náhrady škod způsobených jadernou událostí. Ustanovení § 32 odst. 1 původního atomového zákona stanoví, že pro účely občanskoprávní odpovědnosti se použije ustanovení mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána – tedy Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963. Jako subsidiárního předpisu se v této oblasti užije občanského zákoníku, jak stanoví ustanovení § 32 odst. 2 původního atomového zákona. Subjektem odpovědnosti dle této úpravy je provozovatel, kterého definuje ustanovení § 33 odst. 1 původního atomového zákona jako držitele povolení k provozování jaderného zařízení, povolení k jakékoliv činnosti spojené s provozováním jaderného zařízení nebo držitele povolení k přepravě jaderných materiálů. Ustanovení § 35 původního atomového zákona pak stanoví omezení odpovědnosti provozovatele, které je stanovené jako maximální částka, a ustanovení § 36 dále stanoví povinnost provozovatele sjednat pojištění pro případ vzniku povinnosti k náhradě jaderné škody.

## 6. Ukončení provozu HÚRAO

Finální fázi existence úložiště představuje ukončení jeho provozu a uzavření úložiště. Jde rovněž o procesy, které jsou upraveny atomovým zákonem a prováděcími předpisy k němu.

Jak již bylo zmíněno v části práce věnované pojmu hlubinného úložiště, atomový zákon nahlíží na HÚRAO současně též jako na pracoviště IV. kategorie a z tohoto hlediska bude za účelem ukončení provozu HÚRAO potřeba provést nejen uzavření úložiště na základě povolení dle ustanovení § 9 odst. 3 písm. b) atomového zákona, ale i vyřazení z provozu pracoviště IV. kategorie na základě povolení dle ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) atomového zákona. Důvodová zpráva k atomovému zákonu uvádí k definici uzavření úložiště podané v ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) atomového zákona, že jde o „svébytnou formu úplného ukončení životního cyklu zařízení, která je charakteristická pro úložiště radioaktivního odpadu.“<sup>185</sup> Současně s tím uvádí: „Současný návrh atomového zákona vychází z premisy, že úložiště radioaktivního odpadu jsou zároveň pracovištěm IV. kategorie, respektive některé jeho části podléhají procesu uzavírání (tj. úložné prostory s radioaktivním odpadem), zatímco jiné procesu vyřazování pracoviště.“<sup>186</sup>

### 6.1. Vyřazení pracoviště IV. kategorie z provozu

Vyřazováním z provozu se dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. g) atomového zákona rozumí „administrativní a technické činnosti, jejichž cílem je úplné vyřazení nebo vyřazení jaderného zařízení, pracoviště III. kategorie nebo pracoviště IV. kategorie s omezením k použití k dalším činnostem souvisejícím s využíváním jaderné energie nebo činnostem v rámci expozičních situací“.

Dle ustanovení § 9 odst. 2 písm. d) je k „jednotlivým etapám vyřazování z provozu“ pracoviště IV. kategorie potřeba povolení SÚJB. Z uvedené definice vyplývá, že spíše než o vydání jednotného povolení, půjde o vydání série povolení. Vyhláška o nakládání s RAO však v ustanovení § 11 odst. 1 stanoví, že dalším způsobem vyřazování jaderného zařízení z provozu je vyřazování okamžité, prováděné „plynule v nepřetržitém sledu od okamžiku jeho zahájení do jeho ukončení.“ Domnívám se, že v případě HÚRAO půjde o druhou variantu, tedy okamžité vyřazení z provozu, a to z důvodu uzavření úložiště, kdy v souvislosti s jeho uzavřením nadzemní areál sloužící k jeho provozu již nebude potřebný.

---

<sup>185</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 200.

<sup>186</sup> Vládní návrh nového atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 201.

Výčet dokumentace k povolování vyřazení pracoviště IV. kategorie z provozu obsahuje příloha č. 1 k atomovému zákonu v bodu 2 písm. d). K povolení vyřazení z provozu je, obdobně jako v případě uzavření úložiště, vyžadován například průkaz o finančním krytí, harmonogram vyřazování z provozu, popis postupů navržených k vyřazení pracoviště z provozu a program monitorování. Součástí dokumentace jsou rovněž podmínky dalšího využití území a objektů tvořících pracoviště, pokud úplné vyřazení není možné.

Lhůta k vydání rozhodnutí, jimž se povoluje vyřazení pracoviště IV. kategorie z provozu, bude nejspíše činit devadesát dnů dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. e) atomového zákona. Povolení k jednotlivým etapám vyřazování pracoviště IV. kategorie z provozu je vydáváno na dobu nepřevyšující deset let.<sup>187</sup>

## 6.2. Uzavření úložiště

Pro ukončení provozu úložiště je specifické jeho uzavření, které dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. h) spočívá v ukončení „činností souvisejících s nakládáním s radioaktivním odpadem a jeho uvedení do stavu, který bude dlouhodobě bezpečný“, a to s následující institucionální kontrolou, jak stanoví ustanovení § 107 odst. 4 atomového zákona. Uzavření úložiště je činností v oblasti nakládání s RAO, ke které je vyžadováno povolení SÚJB na základě ustanovení § 9 odst. 3 písm. b) atomového zákona. Dokumentace k povolovanému uzavření zahrnuje dle bodu 3 písm. b) přílohy č. 1 k atomovému zákonu mimo jiné prokazování finančního krytí uzavření, dokumentaci o stavu úložiště před uzavřením, dále harmonogram uzavření a institucionální kontroly úložiště a popis způsobu monitorování úložiště po uzavření. Účelem povolovacího procesu je jednak zajištění bezpečnosti, ale i zajištění odpovídající kontroly nad stavem úložiště po uzavření. Způsob provádění uzavření úložiště RAO má stanovit vyhláška o nakládání s RAO, a to na základě zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 112 odst. 2 atomového zákona. Ve svém ustanovení § 1 písm. c) tato vyhláška výslovně stanoví, že způsob uzavření úložiště RAO je jedním z předmětů úpravy vyhlášky. Nicméně vyhláška o nakládání s RAO upravuje tento proces pouze okrajově v ustanoveních § 8 odst. 3 písm. c), pokud jde o kontrolu úložiště RAO po jeho uzavření, § 9 odst. 1 a § 9 odst. 3 písm. h), co se týče požadavků na obsah dokumentace, kterou má zahrnovat posouzení bezpečnosti úložiště po uzavření. Je otázkou, zda jde o mezeru v úpravě, nebo zda se na postup uzavření mají použít přiměřeně ustanovení o vyřazení jaderného zařízení z provozu.

---

<sup>187</sup> Ustanovení § 21 odst. 1 písm. d) atomového zákona.

Lhůta k vydání rozhodnutí o povolení k uzavření úložiště činí dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. d) bod 6. atomového zákona šest měsíců a povolení je dle ustanovení dle § 21 odst. 2 písm. f). vydáváno na dobu, která činí nejvýše dvacet let. Vydáním tohoto povolení dochází z pohledu držitele povolení ke zproštění povinností souvisejících s provozem a vyřazováním úložiště z provozu.<sup>188</sup> Povinnosti držitele povolení k uzavření úložiště jsou upraveny v ustanovení § 150 odst. 2 atomového zákona, pokud jde o povinnosti v oblasti monitorování radiační situace a v ustanovení § 112 atomového zákona, které upravuje povinnosti ve vztahu k institucionální kontrole a opatřeními navazujícími na institucionální kontrolu. Rozsah a způsob monitorování úložiště RAO po uzavření upravuje vyhláška č. 360/2016 Sb., o monitorování radiační situace.

Ustanovení § 106 písm. d) atomového zákona podává definici institucionální kontroly, kterou se rozumí „soubor činností, kterými je zajišťována údržba a sledování území a vlastního úložiště radioaktivního odpadu po uzavření úložiště radioaktivního odpadu“ po dobu stanovenou v dokumentaci dle bodu 3 písm. b) přílohy č. 1 k atomovému zákonu. Dle důvodové zprávy k návrhu atomového zákona jde o nový institut určený ke sledování úložiště po jeho uzavření. Současně důvodová zpráva uvádí, že stanovit legislativně konkrétní dobu, po kterou se má provádět institucionální kontrola, není možné, a to především z důvodu rozdílnosti podmínek jednotlivých úložišť, a tedy stanovení této doby bude rovněž předmětem rozhodnutí, jimž se uzavření úložiště povoluje.<sup>189</sup>

### 6.3. Úplné vyřazení

Úplné vyřazení definuje atomový zákon v ustanovení § 3 odst. 2 písm. f) jako „uvedení pracoviště IV. kategorie, jaderného zařízení do stavu umožňujícího jeho využití k jinému účelu nebo využití území, kde se nacházelo, bez omezení.“ Je otázkou, zda v případě HÚRAO je možné provést úplné vyřazení ve druhém zmíněném smyslu, tedy uvedení území do stavu, ve kterém ho lze využívat bez omezení, a to zejména z důvodu, že i po vyřazení a uzavření bude stále potřeba dbát na bezpečnost a izolaci úložiště a provádět s tím spojené kontroly a monitorování. Jiné využití území, které by zohledňovalo omezení plynoucí z umístění v areálu uzavřeného HÚRAO, však není vyloučeno.

Povolení k úplnému vyřazení je vydáváno na základě ustanovení § 9 odst. 7 atomového zákona. Dle důvodové zprávy k návrhu atomového zákona jde o „deklaratorní akt, který

---

<sup>188</sup> Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 266.

<sup>189</sup> Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 286.

konstatuje, že zařízení je s definitivní platností uzavřeno“.<sup>190</sup> Dokumentaci k povolování úplného vyřazení obsahuje příloha č. 1 atomového zákona v bodu 7. Tato dokumentace zahrnuje popis území, v němž je umístěno zařízení, inventář RAO a způsob naložení s nimi, případně uložení, použité postupy monitorování radiační situace v území a seznam údajů, které budou po úplném vyřazení uchovávány.

Atomový zákon v ustanovení § 19 odst. 2 výslovně nepamatuje na povolení k úplnému vyřazení, a proto lhůta k vydání tohoto povolení bude dle ustanovení § 19 odst. 2 písm. e) činit devadesát dnů.

Povinnosti držitele povolení k úplnému vyřazení stanoví ustanovení § 105 atomového zákona. V odstavci 1 tohoto ustanovení je upravena povinnost držitele povolení uchovávat dokumentaci, na jejímž základě bylo vydáno povolení k úplnému vyřazení, a to po dobu dvaceti let od úplného vyřazení. Pokud úplné vyřazení není prováděno, pak je na základě ustanovení § 105 odst. 2 žadatel o povolení k vyřazování jaderného zařízení nebo pracoviště IV. kategorie povinen určit podmínky dalšího využití území včetně monitorování.

---

<sup>190</sup> Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy, op. cit., str. 201.

## 7. Aktuální situace

V současné době je pro umístění HÚRAO zkoumáno devět lokalit. V případě sedmi z nich již byla v roce 2013 podána žádost o stanovení průzkumného území pro etapu vyhledávání za účelem zvláštního zásahu do zemské kůry. Ve všech lokalitách se však veřejnost postavila proti uskutečnění záměru, a tak byly proti rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ČR, jimiž bylo průzkumné území stanoveno, podány rozklady dotčenými obcemi a spolky.<sup>191</sup> Pouze v jednom případě byl tento rozklad úspěšný a rozhodnutí bylo na základě rozkladu ministrem pro životní prostředí zrušeno, následně však bylo vydáno nové rozhodnutí o stanovení průzkumného území.<sup>192</sup> V případě ostatních obcí byly rozklady zamítnuty.<sup>193</sup> Následovalo podání žaloby proti rozhodnutí dle ustanovení § 65 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a to k Městskému soudu v Praze. V okamžiku dokončení této práce o všech podaných žalobách Městský soud v Praze již rozhodl, kdy šesti z nich bylo vyhověno a rozhodnutí o stanovení průzkumného území bylo soudem zrušeno, a v jednom případě byla žaloba zamítnuta.

Předtím však, než bylo o žalobách rozhodnuto, byla podána žádost o prodloužení platnosti všech stanovených průzkumných území. Ve všech případech však bylo řízení o žádosti zastaveno z toho důvodu, že se žádost stala „zjevně bezpředmětnou“, a to z toho důvodu, že v průběhu řízení vypršela platnost stanovených průzkumných území.<sup>194</sup> Ministerstvo životního prostředí ČR se domnívalo, že se doba platnosti průzkumného území nestaví po dobu řízení o žádosti o prodloužení této doby, kdy tento názor odůvodnilo tím, že zákon o geologických pracích neobsahuje žádné ustanovení, které by tuto otázku upravovalo. SÚRAO podala proti tomuto usnesení rozklad, jemuž bylo ve čtyřech případech vyhověno. Ministr životního prostředí v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu týkajícího se lokality Čertovka uvádí, že žádost byla podána včas za platnosti stanoveného průzkumného území, a že nelze k tíži žadatele přičítat to, že ministerstvo nerozhodlo o podané žádosti bezodkladně, v důsledku čehož došlo k uplynutí doby,

<sup>191</sup> Viz například *Právní stav / Nechceme úložiště: Lokalita Čertovka* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/certovka/pravni-stav-cer/>.

<sup>192</sup> Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR č. j. 187/560/13 ze dne 30. května 2013, jímž se stanoví průzkumné území Kraví hora, rozhodnutí ministra životního prostředí č. j. 5389/M/13 ze dne 23. prosince 2012, jímž se ruší rozhodnutí č. j. 187/560/13, a dále rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR č. j. 2092/560/14 ze dne 20. října 2014, jímž se stanoví průzkumné území Kraví hora. *Právní stav / Nechceme úložiště: Lokalita Kraví hora* [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/kravi-hora/>

<sup>193</sup> Viz například rozhodnutí ministra životního prostředí č. j. 906/M/P ze 30. 4. 2015. *Právní stav / Nechceme úložiště: Lokalita Čertovka* [online]. [cit. 2018-12-12]. Dostupné z: <http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/certovka/pravni-stav-cer/rozhodnuti-ministra-zivotniho-prostredi-o-zamitnuti-rozkladu-a-potvrzeni-pruzkumneho-uzemi.html>

<sup>194</sup> Viz například usnesení Ministerstva životního prostředí č. j. 85052/ENV/16 ze dne 24. února 2017, *Právní stav / Nechceme úložiště: Lokalita Čertovka* [online]. [cit. 2018-12-12]. Dostupné z: <http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/certovka/pravni-stav-cer/usneseni-ministerstva-zivotniho-prostredi-o-zastaveni-rizeni-o-prodlouzeni-doby-platnosti-pruzkumneho-uzemi-certovka-ze-dne-24-unora-2017.html>

na kterou bylo průzkumné území stanoveno.<sup>195</sup> SÚRAO dále zúžila své žádosti o prodloužení doby platnosti co do doby, na kterou měla být doba platnosti průzkumného území prodloužena, a následně žádosti o prodloužení doby platnosti průzkumných území stáhla poté, co byly vydány rozsudky Městského soudu v Praze o žalobách proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR.

Žaloby proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR se opíraly o větší množství důvodů, nicméně jako relevantní Městský soud v Praze označil hlavně námitky spočívající v nesprávném vedení jednotlivých spisů a vady odůvodnění rozhodnutí, kdy správní orgán pochybil jednak v případě chybějícího odůvodnění, pokud jde o samotné rozhodnutí o zřízení HÚRAO (oproti jiným variantám), a jednak z důvodu absence poměrování veřejného zájmu na provádění průzkumu s dalšími veřejnými zájmy, a to zejména zájmem na ochranu přírody a krajiny, zájmem na další využití území a zájmem vyjádřeným v místních referendech. Z uvedených námitek lze však více či méně jednotný názor Městského soudu v Praze spatřovat pouze u vad odůvodnění spočívajících v nedostatečném odůvodnění převahy veřejného zájmu na provádění průzkumu nad jinými veřejnými zájmy. Tyto vady jsou rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ČR vytýkány konzistentně ve všech rozsudcích, jimiž bylo žalobcům vyhověno. V rozsudku č. j. 6 A 132/2015-83 ze dne 27. února 2018 Městský soud v Praze argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 7 As 70/2009-190 ze dne 17. prosince 2010, ve kterém NSS vykládá ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích a stanoví, že se veřejný zájem a případné konflikty s jinými veřejnými zájmy musí posuzovat nejen ve vztahu k průzkumu, ale i k následnému využití vkladního ložiska.

Rozdílný názor je vyjádřen ve vztahu k vadám spisu a rovněž i k otázce rozhodnutí o zřízení HÚRAO. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 174/2015-113 ze dne 26. března 2018 uvádí, že ze směrnice Euratom vyplývá povinnost zajistit uložení RAO, a to jedním ze dvou alternativních způsobů, a tedy by se mělo odůvodnit, proč se má budovat HÚRAO namísto dohody o sdílení úložiště jiného státu. Na druhou stranu, například rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 190/2015-97 ze dne 7. listopadu 2018 k této otázce uvádí, že jde o rozhodnutí Vlády ČR, které „žalovaný ani ministr životního prostředí nebyli oprávněni [...] jakkoli komentovat, natož zjišťovat, z jakých důvodů nedošlo k dohodě o uložení radioaktivních

---

<sup>195</sup> Rozhodnutí ministra pro životní prostředí ze dne 7.11.2017, č. j. MZP/2017/430/237, spisová zn. R/3520, str. 5. [online]. [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: [http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/certovka/pravni-stavcer/rozhodnuti-mzpr-2017-certovka/\\_files/mzp-rozhodnuti-o-rozkladu-2017-certovka.pdf](http://www.nechcemeuloziste.cz/cs/lokality/certovka/pravni-stavcer/rozhodnuti-mzpr-2017-certovka/_files/mzp-rozhodnuti-o-rozkladu-2017-certovka.pdf)



odpadů na území jiného státu, či zda k takovým jednáním ze strany České republiky vůbec došlo.<sup>196</sup>

Od jiných rozsudků Městského soudu v Praze o jednotlivých rozhodnutích o stanovení průzkumného území se významně liší rozsudek č. j. 8 A 125/2015-129-140 ze dne 1. března 2018 ve věci průzkumného území stanoveného v lokalitě Čihadlo. Soud se v tomto případě ztotožnil s názorem vysloveným v předcházejícím rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 131/2015-112 ze dne 27. února 2018, kdy byly shledány jako nedůvodné námitky proti způsobu vedení spisu. K námitce nedostatečného vyhodnocení a odůvodnění ve vztahu k jednotlivým veřejným zájmům však Městský soud v Praze v rozsudku v případě lokality Čihadlo konstatuje, že „tyto námitky neshledal důvodnými, a to především z toho důvodu, že se tyto námitky míjejí s podstatou a smyslem rozhodnutí o stanovení průzkumného území, jakož následně i s podstatou napadeného rozhodnutí“, a to s ohledem na to, že „rozhodnutí směřuje skutečně pouze, ke zjištění (k zajištění možnosti zjistit), zda jsou v místě vhodné přírodní podmínky nebo nikoliv k jeho [HÚRAO] umístění.“<sup>197</sup>

S názorem vysloveným ve zmíněném výše rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 132/2015-83 ze dne 27. února 2018, kterým se zrušilo rozhodnutí o stanovení průzkumného území, se osobně nemohu ztotožnit. Na žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry se sice použijí ustanovení o dobývání výhradního ložiska, avšak použijí se obdobně, nikoli doslova. Z tohoto důvodu považuji za nekorektní beze zbytku odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR vztahující se ke stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradního ložiska. Dle mého názoru je v této fázi vyhledávání požadavek odůvodnění veřejného zájmu na následném využití území předčasný, jelikož z povahy věci není známo, zda k takovému využití vůbec dojde, kdy toto bude stanoveno až následně po ukončení fáze vyhledávání. Vzhledem k omezení účelu průzkumného území pouze k vyhledávání, tak by k jakékoli další činnosti, v jejímž důsledku by mohlo dojít ke konfliktu veřejných zájmů, bylo jednak potřeba podat novou žádost o stanovení průzkumného území, a jednak dalších povolení specifikovaných v části práce věnované správním procesům předcházejícím výstavbě HÚRAO, v jejichž rámci rovněž má dojít k náležitému posouzení střetu veřejných zájmů.

---

<sup>196</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 190/2015- 97 ze dne 7. listopadu 2018, str. 13.

<sup>197</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. A 125/2015- 129-140 ze dne 1. března 2018, str. 14 – 15.

Jako nesprávné rovněž hodnotím to, že se Městský soud v Praze zabýval v některých svých rozsudcích<sup>198</sup> odůvodněním rozhodnutí o zřízení HÚRAO, jelikož toto rozhodnutí není předmětem žaloby, a jak dle mého názoru správně uvádí jiné rozsudky Městského soudu v Praze, jedná se o rozhodnutí Vlády ČR, jimž je žalovaný v rámci hierarchického vztahu státní správy vázán.

Nicméně vzhledem k tomu, že doba platnosti předmětných průzkumných řízení vypršela a žádosti o jejich prodloužení byly staženy, jde již v procesu realizace HÚRAO o uzavřenou kapitolu. Nezbývá nic jiného než čekat, co přinese další vývoj této situace. V současnosti jsou stále zkoumány dvě nové lokality, Janoch a Na Skalním, kde je očekáváno „vyšší porozumění [veřejnosti] pro budování budoucího hlubinného úložiště“.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 10 A 174/2015- 113 ze dne 26. března 2018 a č. j. 10 A 103/2015- 101 ze dne 26. března 2018

<sup>199</sup> Koncepce pro nakládání s RAO a VJP v České republice, op. cit. str. 33.

## Závěr

Tato diplomová práce měla za cíl provést analýzu právního režimu hlubinného úložiště, a to ve všech fázích jeho existence, včetně období před jeho výstavbou.

Pokud jde o právní úpravu na mezinárodní a evropské úrovni, lze si všimnout spolupráce mezi jednotlivými organizacemi, které se věnují otázkám v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření. Nejde tedy o neprostopně rozdělené systémy, ale spíše o systémy, které disponují různými nástroji k prosazování své (vesměs spíše shodné) úpravy. Na mezinárodněprávním poli jde o autoritu jednotlivých organizací, která propůjčuje váhu jejich nezávazným doporučením. V rámci úpravy evropské, představované právem Euratomu, se již operuje s konkrétními závazky členských států, co se provedení unijní legislativy týká. Vliv práva Euratomu na jaderné právo v České republice je neoddiskutovatelný, avšak má i své stinné stránky, z nichž jednou je nárůst rozsahu právní úpravy v důsledku provedení poměrně podrobných požadavků evropské legislativy. Mezinárodní a evropská úprava shodně kladou požadavky na vnitrostátní úpravy jednotlivých států, jejichž cílem je zajištění bezpečnosti v oblasti využívání jaderné energie a ionizujícího záření, avšak ani z jedné výslovně nevyplývá přímý požadavek zřízení hlubinného úložiště bez jakékoli alternativy. Povinnost zřídit HÚRAO dle evropského práva je stanovena jako alternativní k možnosti dohody o využívání úložiště na území jiného státu. Vzhledem ke stávající situaci, Česká republika může nejlépe dostát závazku bezpečného nakládání (a ukládání) RAO právě zřízením vlastního úložiště, jelikož sdílení regionálního, respektive mezinárodního úložiště je zatím málo pravděpodobné a skladování vysokoaktivních RAO a VJP je pouze dočasným, nikoli definitivním řešením. Argumentem pro zřízení vlastního úložiště je fakt, že jaderná energetika je podstatnou složkou energetiky v České republice a podíl elektřiny z jádra se má do budoucna dokonce zvyšovat, tedy RAO vznikající v energetice do budoucna pravděpodobně nejen neklesnou, ale dokonce se očekává jejich nárůst. Za takových podmínek je potřeba řešení ukládání RAO, které by bylo nezávislé na vůli jiného státu, jak by tomu bylo v případě dohody o sdílení úložiště. Jako stát s aktivní jadernou energetikou a v souladu s principem konečné odpovědnosti státu za uložení RAO má Česká republika nést odpovědnost za jadernou bezpečnost na svém území, přičemž tato povinnost a její plnění má vliv i na jadernou bezpečnost států okolních.

Dle vnitrostátní úpravy je právní režim HÚRAO upravován více právními předpisy, které nahlíží na tento záměr z poněkud odlišných hledisek. Povaha HÚRAO v českém právu má mnoho aspektů, a poskytuje příležitost pro propojení mnoha právních oblastí českého právního

řádu. Analýza režimu HÚRAO je tedy komplikovaná v důsledku nutnosti „žonglovat“ s pojmy rozdílných oblastí práva správního a práva životního prostředí. Z tohoto hlediska osobně vítám plánované přijetí takzvaného Lex úložiště předvídaného atomovým zákonem, tedy předpisu, který má upravit postupy předcházející výstavbě HÚRAO, uvádění HÚRAO do provozu a způsob zajištění účasti dotčených obcí a jejich občanů. Přínos této úpravy by měl dle mého názoru spočívat jednak v ucelení úpravy jednotlivých procesů, ale i v úpravě těchto procesů způsobem, který by zohledňoval zvláštní povahu hlubinného úložiště. Na druhou stranu však půjde o zákon, jehož obsahem by nebyla obecná materie, a to s ohledem na skutečnost, že by k jeho využití došlo pouze jednou v rámci procesů předcházejících provozu HÚRAO. Český právní řád však již obdobné příklady „jednorázových“ zákonů obsahuje a obsahuje i příklady podzákoných předpisů, které jsou co do své materiální povahy spíše opatřením obecné povahy a nikoli právním předpisem. Nejedná se sice o tendenci, která by byla žádoucí, nicméně tyto výjimky jsou tolerovány. V případě HÚRAO pak spatřuji zvláště významný veřejný zájem, který by mohl ještě jednu takovou výjimku ospravedlnit.

V současnosti jaderné právo v České republice upravuje nový atomový zákon a prováděcí předpisy k němu. V této práci je podán přehled řízení dle tohoto zákona potřebných k realizaci projektu HÚRAO a jeho ukončení. Novou právní úpravu osobně nemohu hodnotit bezvýhradně kladně. Zákon podává široký výčet konkrétních povolení, avšak blíže neupravuje jejich jednotlivá specifika a řízení o jejich vydání. Povahu řízení o vydání jednotlivých povolení nicméně přibližuje příloha č. 1 k atomovému zákonu, kde je uveden výčet dokumentace k povolování činností a prováděcí předpisy k atomovému zákonu. Celkově je úprava povolování v novém atomovém zákonu širší a strukturovanější, pokud jí porovnáme s úpravou této problematiky v původním atomovém zákoně. Současně však dle mého názoru nová úprava postrádá přehlednost. Jako nepřehledné osobně hodnotím prováděcí předpisy k atomovému zákonu, přičemž této nepřehlednosti přispívá jejich kratší (a dle mého názoru méně přesné) označování v porovnání s prováděcími předpisy k původnímu atomovému zákonu.

Oblast využívání jaderné energie a nakládání s RAO z toho vzniklými je však oblastí, ve které je právní úprava určena spíše užšímu okruhu adresátů, pokud jde o povolování činností souvisejících s využíváním jaderné energie, a to adresátů s odbornými zkušenostmi, proto se domnívám, že orientace v nové právní úpravě nebude do budoucna představovat pro adresáty zásadnější problém. Rozsáhlost atomového zákona je rovněž způsobena objektivními důvody, a to jednak potřebou zohlednit praktické zkušenosti s uplatňováním původního atomového zákona, ale i rovněž zapracováním požadavků evropské legislativy v této oblasti.

Při práci s atomovým zákonem a jeho prováděcími předpisy jsem osobně velice postrádala komentář k tomuto zákonu a považuji jeho absenci za politováníhodnou, a to zvláště z hlediska plánované výstavby HÚRAO a plánovanému zvyšování podílu jaderné energetiky na výrobě elektřiny v České republice, které se promítne i do oblasti ukládání RAO.

V případě jiných zákonů upravujících jednotlivé správní procesy, jejichž absolvování je k realizaci HÚRAO potřeba, jsem neměla nouzi o relevantní literaturu, která by podávala výklad k jednotlivým ustanovením a umožňovala lepší pochopení problematiky. Jako jistý problém se dá vnímat to, že předpisy horního práva jsou vesměs předpisy staršími, které pocházejí z konce 80. let, a obsahují proto o něco méně detailní právní úpravu.

Aktuální situace přípravy HÚRAO je zatím poněkud kuriózní, pokud jde jednak o odpor veřejnosti a obcí vůči záměru HÚRAO, a jednak o rozhodování soudů ve správním soudnictví o žalobách jako prostředku uskutečnění tohoto odporu. Z hlediska právní jistoty by bylo žádoucí, aby judikatura v této otázce byla sjednocena Nejvyšším správním soudem ČR, nicméně k tomu zatím nedošlo a je otázkou, zda k tomu bude přistoupeno, obzvlášť s ohledem na jednání SÚRAO, které stáhlo žádosti o prodloužení doby, na kterou byla stanovena průzkumná území, a tím pádem se nejspíše nebude domáhat zrušení rozhodnutí Městského soudu v Praze podáním kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu ČR. Téma hlubinného úložiště tedy bude zcela jistě i do budoucna kontroverzním a velice vděčným tématem pro zkoumání.

## **Používané zkratky**

RAO – radioaktivní odpad

VJP (VP) – vyhořelé jaderné palivo

Koncepce – Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem  
v České republice

HÚRAO – hlubinné úložiště radioaktivních odpadů

SESAB – Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

SÚRAO – Správa úložišť radioaktivního odpadu

SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost

ZÚR – zásady územního rozvoje

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1 – Stanovisko Legislativní rady vlády čj. 1397/16, ze dne 15. prosince 2016

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo: právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 s. ISBN 978-80-87284-33-9.

HANDRLICA, Jakub. *Vybrané problémy vnitrostátní úpravy mírového využívání jaderné energie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, 216 s. ISBN 978-80-87975-07-7.

HANDRLICA, Jakub. *Mezinárodní úložiště radioaktivních odpadů – vybrané právní otázky*. In: *Bezpečnost jaderné energie* 26(64), 2018 č. 9/10

HANDRLICA, Jakub. *Stanovení průzkumného území a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona*. In: *SPRÁVNÍ PRÁVO*. 2012, 171 - 181. ISSN 0139-6005.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s. ISBN 978-80-7380-261-5.

POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.

HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9

VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-557-4.

VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-557-4.

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

KROUPOVÁ, Libuše, FILIPEC, Josef, ed. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Vyd. 4. Praha: Academia, 2005. ISBN 978-80-200-1347-7

## **2. Seznam použitých internetových zdrojů**

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

[www.surao.cz](http://www.surao.cz)

[apps.odok.cz](http://apps.odok.cz)

[nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz)

[sbirka.nssoud.cz](http://sbirka.nssoud.cz)

<http://www.nechcemeuloziste.cz/>

## **3. Seznam použitých mezinárodněprávních dokumentů**

Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivními odpady

Statute of the International Atomic Energy Agency

Statute of the OECD Nuclear Energy Agency

## **4. Seznam použitých předpisů evropského práva**

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii

Směrnice Rady 2009/71/Euratom, která stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení

Směrnice Rady 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem



## 5. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

Zákon č. 287/1993 Sb., o působnosti státního úřadu pro jadernou bezpečnost

Zákon č. 150/2002, soudní řád správní

Nařízení vlády č. 35/2017, kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek

Vyhláška č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací

Vyhláška Ministerstva pro životní prostředí č. 364/1992, o chráněných ložiskových územích

Vyhláška č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení

Vyhláška č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení veřejnoprávní smlouvy a územního opatření

Vyhláška č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení

Vyhláška č. 422/2016 Sb., o radiační ochraně a zabezpečení radionuklidového zdroje

Vyhláška č. 377/2016 Sb., o požadavcích na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a o vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie

## 6. Seznam použité judikatury

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. února 2018, č. j. 6 A 132/2015 – 83  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. září 2018, č. j. 5 A 106/2015-100  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. února 2018, č. j. 6 A 131/2015- 112  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. března 2018, č. j. 10 A 103/2015- 101  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. března 2018, č. j. 10 A 174/2015- 113  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. listopadu 2018, č. j. 5 A 190/2015- 97  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. března 2018, č. j. 8 A 125/2015- 129-140

## 7. Seznam ostatních zdrojů

*Vládní návrh atomového zákona včetně důvodové zprávy* [online]. [cit. 2018-12-09].  
Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115306>

*Aktualizace koncepce nakládání s VJP a RAO* [online]. 2017 [cit. 2018-12-09]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2017/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR.pdf>

*Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015. ISBN 978-80-7538-006-7.

Stanovisko Legislativní rady vlády čj. 1397/16, ze dne 15. prosince 2016, získané jako informace na základě žádosti o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (tvoří Přílohu č. 1 k této práci).

# **Právní režim hlubinného úložiště radioaktivních odpadů**

## **Abstrakt**

Práce se zabývá právním režimem hlubinného úložiště radioaktivních odpadů v českém právním řádu. Cílem práce je shrnout správněprávní aspekty přípravy, výstavby, provozu a ukončení provozu hlubinného úložiště a současně provést analýzu právní úpravy vztahující se k hlubinnému úložišti. Tomuto cíli odpovídá i členění práce dle jednotlivých fází realizace projektu hlubinného úložiště.

V první části jsou po úvodu definovány stěžejní pojmy v oblasti nakládání s radioaktivními odpady a jejich ukládání.

Druhá část práce podává výklad k právní úpravě vztahující se k hlubinnému úložišti, a to jak na mezinárodní, tak i na evropské a vnitrostátní úrovni, přičemž v rámci úpravy vnitrostátní je věnována pozornost novému atomovému zákonu a jeho stručné charakteristice. Součástí kapitoly věnované vnitrostátní úpravě je rovněž charakteristika jaderného práva a vzájemného vztahu mezi právními předpisy, které upravují problematiku související s hlubinným úložištěm.

Následuje třetí část, jejímž obsahem je institucionální a finanční zabezpečení záměru hlubinného úložiště. Do této části je rovněž zařazen stručný výklad o příspěvcích poskytovaných na základě atomového zákona obcím.

Část čtvrtá shrnuje správní procesy v rámci přípravy hlubinného úložiště, a to dle právních předpisů horního, stavebního a jaderného práva. Součástí tohoto pojednání je výklad o novém institutu stavebního práva – společném povolení dle stavebního zákona.

Záměrem páté části je shrnout procesy spojené s uvedením hlubinného úložiště do provozu a samotným provozem, včetně kolaudace tohoto zařízení dle stavebního zákona a správního dozoru dle atomového zákona.

Šestá část je věnována uzavření hlubinného úložiště a procesům s tím souvisejícím.

V poslední, sedmé části, práce shrnuje aktuální stav realizace záměru hlubinného úložiště, včetně aktuálních rozsudků Městského soudu v Praze o žalobách proti rozhodnutí o stanovení průzkumného území.

**Klíčová slova: jaderné právo, hlubinné úložiště radioaktivního odpadu, atomový zákon**

## **Legal regulation of a deep geological repository of nuclear waste**

### **Abstract**

The topic of the thesis is the legal regulation of a deep geological repository of nuclear waste in the legal system of the Czech Republic. The thesis aims to summarize the administrative law aspects of preparation, construction, operation and termination of operation regarding the deep geological repository, while simultaneously analyzing legislation regulating the deep geological repository. The structure of the thesis corresponds with this aim, and reflects the phases of preparation and existence of the repository.

First part of the thesis, following the introduction, defines the principal legal terms in nuclear waste handling and its disposal.

The second part is dedicated to the legislation regarding the repository, including international and European legislation as well as national legislation. In this part, the thesis briefly characterizes the new Atomic Act. The chapter about the national legislation also contains a characteristic of Nuclear Law and mutual relations between regulations regarding the repository.

The third part contains institutional and financial aspects regarding the repository. A brief analysis of subsidies provided to regions according to the Atomic Act is included in this part.

The fourth part summarizes administrative processes occurring during the preparation of the construction of the repository according to regulations of Construction Law, Nuclear Law and Mining Law. This part comments a new legal institute of the Construction Law – joint permission as regulated by the Construction Act.

The aim of the fifth part is to summarize processes connected to permitting the operation of the repository as well as the operation itself.

The sixth part is dedicated to the termination of operation of the repository and the administrative processes connected to it. The last, seventh part, describes the current phase of realization of the repository, including recent judgments of the Municipal Court in Prague.

**Klíčová slova: nuclear law, deep geological repository of nuclear waste, Atomic Act**