

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jakub Kasl

# **Hlubinné úložiště jaderného odpadu v právu**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra:

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):

Praha, duben 2015

## **Prohlášení**

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

V Praze dne 24. dubna 2015

Jakub Kasl

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí své diplomové práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D. za pomoc při výběru tématu této diplomové práce a za cenné rady při jejím psaní.

Také bych rád poděkoval své rodině a přátelům za jejich podporu.

## Seznam použitých zkratek

<b>EIA</b>	vyhodnocení vlivů záměrů na životní prostředí
<b>Euratom</b>	Evropské společenství pro atomovou energii
<b>IAEA</b>	Mezinárodní agentura pro atomovou energii
<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
<b>MPO</b>	Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky
<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí České republiky
<b>NEA</b>	Agentura pro atomovou energii
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
<b>PÚR</b>	politika územního rozvoje
<b>RAO</b>	radioaktivní odpady
<b>SEA</b>	vyhodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí
<b>SÚJB</b>	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
<b>SÚRAO</b>	Správa úložišť radioaktivních odpadů
<b>VJP</b>	vyhořelé jaderné palivo
<b>WNA</b>	Světová jaderná asociace
<b>ZÚR</b>	zásady územního rozvoje

# Obsah

Úvod .....	7
1 Základní pojmy .....	11
2 Nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem .....	13
2.1 Obecné informace .....	13
2.2 Institucionální zabezpečení .....	16
2.2.1 Správa úložišť radioaktivních odpadů .....	17
2.2.2 Státní úřad pro jadernou bezpečnost .....	22
2.2.3 Vláda .....	24
2.2.4 Ministerstvo průmyslu a obchodu .....	26
2.2.5 Ministerstvo financí .....	27
2.3 Nakládání s jednotlivými kategoriemi RAO a VJP .....	27
2.4 Shrnutí .....	31
3 Hlubinné úložiště jaderného odpadu .....	32
3.1 Pojem hlubinného úložiště .....	32
3.1.1 Obecně o hlubinném úložišti .....	32
3.1.2 Technické provedení úložiště .....	32
3.2 Plánování a příprava výstavby hlubinného úložiště .....	34
3.2.1 Historie .....	34
3.2.2 Současnost .....	37
3.2.3 Budoucnost .....	38
3.3 Právní úprava plánování a výstavby hlubinného úložiště .....	40
3.3.1 Koncepční fáze .....	40
3.3.2 Geologický průzkum .....	42
3.3.3 Realizační fáze .....	45
3.4 Shrnutí .....	46
4 Vybrané aspekty právní úpravy související s výstavou hlubinného úložiště .....	49
4.1 Ochrana životního prostředí .....	49
4.1.1 Posuzování vlivů na životní prostředí .....	49
4.1.2 Závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí .....	52
4.1.3 Ochrana životního prostředí v horním právu .....	53
4.1.4 Ostatní prostředky ochrany životního prostředí .....	55
4.2 Účast veřejnosti .....	56
4.2.1 Posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí (SEA a EIA) .....	56

Koncepční fáze .....	60
4.2.3 Geologický průzkum .....	63
4.2.4 Realizační fáze .....	64
4.2.5 Účastenství podle zákona o ochraně přírody a krajiny .....	66
4.3 Finanční a institucionální zabezpečení .....	67
4.3.1 Finanční zabezpečení .....	68
4.3.2 Institucionální zabezpečení .....	69
4.4 Shrnutí .....	71
Závěr .....	74
Summary .....	78
Seznam použité literatury a jiných pramenů .....	80
Abstrakt .....	83
Abstract .....	83
Klíčová slova .....	84
Key words .....	84

# Úvod

Tématem této diplomové práce je problematika hlubinného úložiště jaderného odpadu<sup>1</sup> (dále také jen „hlubinné úložiště“) a jeho úpravy v právu. Výběr zadání diplomové práce nebyl zdaleka náhodný. Toto téma jsem si vybral, jelikož se mi problematika hlubinného úložiště, zejména jeho výstavby, jeví v dnešní době jako vysoce aktuální.

V současnosti právě probíhá proces výběru vhodné lokality pro umístění hlubinného úložiště. Tento proces výběru vhodné lokality je značně komplikovaný a zeširoka kritizovaný zejména ekologickými nevládními organizacemi a dotčenými obcemi, v jejichž blízkosti by plánované úložiště jaderného odpadu mělo v budoucnosti vzniknout.<sup>2</sup> Je tedy značně nejisté, zda se podaří proces výběru vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště v současné podobě úspěšně dokončit, či zda bude muset dojít k přehodnocení dosavadního postupu a začít s výběrem vhodné lokality úplně od začátku. Avšak, bez ohledu na problémy při výběru vhodné lokality, v České republice každý den vznikají další a další vysokoaktivní radioaktivní odpady, které bude potřeba dříve nebo později nějakým způsobem zneškodnit, tedy uložit do hlubinného úložiště. Vystává tak problém, kdy se na území České republiky hromadí vysokoaktivní radioaktivní odpady, jejichž zneškodnění závisí na realizaci projektu hlubinného úložiště, jehož dokončení je ovšem stále v nedohlednu.<sup>3</sup> Proto budou nejenom proces výběru vhodné lokality, ale i další fáze projektu výstavby hlubinného úložiště jedním z klíčových témat této diplomové práce. V rámci dalších kapitol stručně popíšu dosavadní vývoj procesu přípravy výstavby hlubinného úložiště, nastíním další nezbytné kroky, které bude třeba v souvislosti s výstavbou hlubinného úložiště učinit, analyzuji současnou právní úpravu, identifikuji její problematická místa a pokusím se navrhnout jejich možná řešení de lege ferenda.

---

<sup>1</sup> Pojem „hlubinné úložiště jaderného odpadu“ nemá oporu ve stávající právní úpravě. Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen „atomový zákon“) používá pojem „úložiště radioaktivních odpadů“, které dle § 2 písm. u) atomového zákona může být jak na povrchu, tak i v podzemí.

<sup>2</sup> Srovnej například „Božejovická výzva“: <http://denikreferendum.cz/clanek/7661-bozejovicka-vyzva>; výzva „K hlubinnému úložišti fěrově“: [http://www.temelin.cz/images/PDF/vyzva\\_uloziste\\_ferove.pdf](http://www.temelin.cz/images/PDF/vyzva_uloziste_ferove.pdf); stránky občanského sdružení NEHCEME ÚLOŽIŠTĚ KRAVÍ HORA: <http://www.nehcemeuloziste.cz>; výsledky místních referend k záměru hlubinného úložiště vyhořelého jaderného paliva dostupné na: <http://www.calla.cz/data/energetika/ostatni/Referenda-leden2013.pdf> [online] [cit. 11. 1. 2015].

<sup>3</sup> Původní harmonogram obsažený v Koncepti nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR schválené usnesením vlády České republiky č. 487/2002 ze dne 15. 5. 2002 počítal se zařazením projektu hlubinného úložiště do územního plánu dvou vybraných lokalit (hlavní a záložní varianta) do roku 2015. Uvedení hlubinného úložiště do provozu bylo plánováno na rok 2065. V současnosti probíhá proces aktualizace koncepce a dnes je již zřejmé, že některé termíny původního harmonogramu se budou muset přehodnotit a posunout.

Druhým důvodem výběru tohoto tématu je skutečnost, že jaderná energetika má, a s největší pravděpodobností i v budoucnosti mít bude, v České republice silné postavení. Jaderné zdroje v současnosti produkují více než třetinu elektrické energie vyrobené na území České republiky.<sup>4</sup> Do budoucna se navíc počítá s ještě větším podílem jádra na výrobě elektrické energie v České republice.<sup>5</sup> Na tom nic nemění ani rozhodnutí společnosti ČEZ, a.s. z dubna roku 2014 zrušit zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách na dostavbu dvou jaderných bloků v lokalitě Jaderné elektrárny Temelín. Vláda České republiky vyjádřila svůj zájem i nadále „pokračovat v rozvoji jaderné energetiky v České republice, v současné době však bez zapojení jakéhokoliv typu státní záruky“<sup>6</sup>. Dá se proto předpokládat, že v budoucnosti na území České republiky vzniknou další jaderné energetické zdroje.<sup>7</sup> S tím samozřejmě souvisí i další nárůst množství vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva<sup>8</sup>, se kterým se bude potřeba vypořádat. Výše zmíněný problém v podobě chybějícího řešení jak s těmito odpady naložit, bude mít tedy tendenci se do budoucna spíše jenom zhoršovat.

Třetím důvodem pro výběr daného tématu je probíhající legislativní proces přijímání nového atomového zákona. Návrh zákona již prošel meziresortním připomínkovým řízením a byl ze strany předkladatele, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“), odeslán na Úřad vlády České republiky k projednání.<sup>9</sup> Jeho projednání vládou se očekává koncem prvního čtvrtletí tohoto roku tak, aby ještě v prvním pololetí tohoto roku mohl být návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Jak plyne z důvodové zprávy k tomuto návrhu zákona, potřeba nové právní úpravy byla vyvolána hlavně snahou o nezbytné doplnění a zejména zpřesnění stávající právní úpravy na základě zkušeností získaných za dobu aplikace zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen „atomový zákon“) a nikoliv potřebou zcela nové právní

---

<sup>4</sup> V roce 2013 činil podíl jaderné energetiky na výrobě elektrické energie v ČR 35,9 % – zdroje WNA, IAEA.

<sup>5</sup> Srovnej návrh aktualizace Státní energetické koncepce [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/160-14-aktualizace-statni-energeticke-koncepce-cr-t-29-9-2014.aspx>.

<sup>6</sup> Bod II. usnesení vlády České republiky č. 243 ze dne 9. 4. 2014.

<sup>7</sup> To, že projekt nového jaderného energetického zdroje je stále živý potvrzuje i rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 22. 10. 2014, kterým bylo společnosti ČEZ, a.s. uděleno povolení k umístění jaderných zařízení 3. a 4. bloku v lokalitě Temelín.

<sup>8</sup> Dle ustanovení § 24 odst. 3 atomového zákona se vyhořelé jaderné palivo nepovažuje za jaderný odpad, a to až „do doby, než vyhořelé nebo ozářené jaderné palivo jeho původce nebo Úřad prohlásí za radioaktivní odpad“. Vzhledem k jeho podobnosti s radioaktivními odpady a pro jeho velkou nebezpečnost se na něj však vztahují stejné požadavky jako na radioaktivní odpady pokud atomový zákon nestanoví jinak.

<sup>9</sup> Aplikace ODok [online]. [cit. 11. 3. 2015] Dostupné na: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9LVF59A1>.

úpravy vztahů v oblasti atomového práva<sup>10</sup>. Nejdůležitějším se však jeví nutnost vyřešit problém, kdy „*stávající atomový zákon obsahuje zmocnění k vydávání prováděcích právních předpisů, která již neodpovídají současným ústavním zvyklostem na vymezení zákonných zmocnění a tak neumožňuje v současné době efektivně vydávat prováděcí právní předpisy.*“<sup>11</sup> Přestože oblast nakládání s radioaktivními odpady není hlavním důvodem pro vytvoření nové právní úpravy, bude jistě zajímavé porovnat navrhované změny v této oblasti a jejich vztah k projektu výstavby hlubinného úložiště.

Diplomová práce se skládá z úvodu, čtyř samostatných částí a závěru. V úvodu popisují důvody pro výběr tématu diplomové práce, její strukturu, cíle a metody použité při jejím zpracování. V první části jsou pak definovány základní pojmy, se kterými diplomová práce ve svém zbytku operuje. Druhá část práce se zabývá nakládáním s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem na území České republiky. V této části jsou popsány jednotlivé kategorie radioaktivních odpadů a způsob nakládání s nimi. Dále je popsáno institucionální zabezpečení nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice, a to demonstrativním výčtem nejdůležitějších subjektů veřejné moci působících na tomto poli spolu se stručným popisem jejich činností. Třetí část práce se věnuje samotnému hlubinnému úložišti jaderného odpadu, tj. technickému provedení hlubinného úložiště, plánování a přípravě výstavby hlubinného úložiště a právní úpravě těchto činností. Ve čtvrté části této diplomové práce podrobněji rozebírám tři různé dílčí aspekty současné právní úpravy, hledám problematická místa a navrhuji jejich řešení. Konkrétně se jedná o zajištění ochrany životního prostředí při přípravě, výstavbě a provozu hlubinného úložiště, úpravu účasti veřejnosti v procesech souvisejících s hlubinným úložištěm a nakonec úpravu finančního a institucionálního zabezpečení celého projektu přípravy a výstavby hlubinného úložiště. Na závěr diplomové práce současnou právní úpravu v této oblasti hodnotím, opět upozorňuji na její nejzávažnější nedostatky a shrnuji možná řešení.

Cílem této diplomové práce je pak podat co možná nejúplnější obraz problematiky nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým palivem v České republice se zaměřením na projekt přípravy a výstavby hlubinného úložiště jaderného odpadu. Zejména popsat krok za krokem postup, který Českou republiku v souvislosti s výstavbou hlubinného úložiště čeká.

---

<sup>10</sup> Atomové právo lze definovat jako soubor speciálních právních norem upravujících podmínky mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

<sup>11</sup> Věcný záměr atomového zákona, str. 19 [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=5650>.

V rámci tohoto popisu zhodnotit stávající právní úpravu a identifikovat její problematická místa. Následně se zamyslet nad příčinami těchto problémů a navrhnout jejich řešení.

Při zpracování této práce používám především metody gramatického, logického a systematického výkladu. Jelikož se jedná o práci v právní oblasti, a navíc zabývající se tématem, které je již v literatuře částečně zpracované, používám i metodu deskriptivní. Kromě deskriptivní metody při zpracovávání této diplomové práce používám dále metodu logickou, metodu historickou, metodu komparace a metodu indukce a dedukce.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 1. 1. 2015.

# 1 Základní pojmy

Nejprve je potřeba vysvětlit a definovat několik základních pojmů týkajících se problematiky hlubinného úložiště a radioaktivních odpadů, se kterými současná česká a mezinárodní právní úprava pracuje. Jedná se vesměs o pojmy, se kterými pracuje atomový zákon a jeho prováděcí předpisy. Formulace těchto pojmů v atomovém zákoně a jejich užívání je však často převzato z úpravy obsažené v mezinárodních smlouvách v oblasti mírového využívání jaderné energie, jejichž je Česká republika signatářem a jimiž je vázána, případně z práva Evropského společenství pro atomovou energii nebo je těmito zdroji alespoň inspirováno.

Jak bylo zmíněno výše, v současné právní úpravě nikde nenalezneme definici pojmu hlubinné úložiště. Atomový zákon ve svém ustanovení § 2 písm. u) hovoří toliko o **úložišti radioaktivního odpadu**, které definuje jako „*prostor, objekt nebo zařízení na povrchu nebo v podzemí sloužící k ukládání radioaktivních odpadů*“. Pojem úložiště radioaktivních odpadů je tedy pojmem širším než pojem hlubinné úložiště, jelikož v sobě zahrnuje nejenom budoucí hlubinné úložiště, ale i již v současnosti existující přípovrchová úložiště.

**Radioaktivní odpady** jsou v atomovém zákoně definovány jako „*látky, předměty nebo zařízení obsahující radionuklidy nebo jimi kontaminované, pro něž se nepředpokládá další využití*“.<sup>12</sup> Radioaktivní odpady se dělí do několika kategorií a to obvykle podle období, po které v nich obsažené radionuklidy zůstávají radioaktivní a podle druhu a intenzity emitujícího záření.<sup>13</sup> Vyhláška č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně, rozlišuje radioaktivní odpady plynné, kapalně a pevné. Pevné radioaktivní odpady se dále klasifikují do tří základních kategorií, a to na přechodné, nízko a středně aktivní a vysokoaktivní. Přechodné radioaktivní odpady jsou takové odpady, které po určité době skladování (maximálně 5 let) vykazují radioaktivitu nižší, než jsou uvolňovací úrovně<sup>14</sup>. Vysokoaktivními radioaktivními odpady jsou odpady, u kterých musí být při jejich skladování a ukládání zohledněno uvolňování tepla z rozpadu radionuklidů v nich obsažených. Ostatní radioaktivní odpady se klasifikují jako nízko a středně aktivní radioaktivní odpad.

---

<sup>12</sup> Viz ustanovení § 2 písm. r) atomového zákona.

<sup>13</sup> IAEA vydala vlastní doporučení pro kategorizaci radioaktivních odpadů - Classification of Radioactive Waste General Safety Guide, IAEA Safety Standards Series GSG-1, IAEA, Vienna, 2009.

<sup>14</sup> Úrovně stanovené prováděcím právním předpisem (vyhláškou č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně) nebo rozhodnutím SÚJB pro uvádění radioaktivních odpadů a jiných látek, předmětů nebo zařízení obsahujících radionuklidy nebo jimi kontaminovaných do životního prostředí.

Ačkoliv **vyhořelé jaderné palivo** není podle atomového zákona považováno za radioaktivní odpad (viz pozn. č. 8), jedná se o nebezpečný vysoceaktivní materiál, na který je potřeba nahlížet a zacházet s ním podobně jako s vysokoaktivními radioaktivními odpady. V okamžiku kdy původce<sup>15</sup> nebo SÚJB vyhodnotí, že zbývající energetický potenciál ve vyhořelém jaderném palivu nezužitkuje a prohlásí jej za radioaktivní odpad, stane se vyhořelé jaderné palivo „klasickým“ vysokoaktivním odpadem ve smyslu atomového zákona a jeho prováděcích předpisů. Do doby tohoto prohlášení má však vlastník vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva povinnost nakládat s ním tak, aby nebyla ztížena možnost jeho dalších úprav, jelikož se jedná o potenciaálně dále využitelný energetický zdroj.<sup>16</sup> Podle vlastního prohlášení společnost ČEZ, a. s. „*nepovažuje použité palivo za odpad, ale za cennou energetickou surovinu, kterou bude možno v budoucnu opět využít*“.<sup>17</sup>

Pod pojmem **nakládání s radioaktivními odpady** se podle Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z roku 1997<sup>18</sup> rozumí „*všechny činnosti, včetně činností spojených s vyřazováním z provozu, které se vztahují k manipulaci, předběžnému zpracování, zpracování, úpravě, skladování nebo ukládání radioaktivních odpadů, s výjimkou přepravy mimo areál zařízení, ve kterém jsou tyto činnosti prováděny*“. Český atomový zákon s tímto pojmem nepracuje a namísto toho používá pojem **skladování radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva**, který definuje jako „*předem časově omezené umístění radioaktivních odpadů nebo vyhořelého, případně ozářeného jaderného paliva do určených prostorů, objektů nebo zařízení*“<sup>19</sup> a pojem **ukládání radioaktivních odpadů**, kterým se rozumí „*trvalé umístění radioaktivních odpadů do prostorů, objektů nebo zařízení bez úmyslu jejich dalšího přemístění*“<sup>20</sup>. Tyto dva pojmy jsou užší a oba dva se dají zahrnout pod pojem nakládání s radioaktivními odpady ve smyslu výše zmíněné úmluvy.

---

<sup>15</sup> Vlastník vyhořelého jaderného paliva, případně jiná fyzická nebo právnická osoba, která nakládá s věcí vlastníka tak, že při její činnosti vzniká vyhořelé jaderné palivo (viz analogicky ustanovení § 24 odst. 2, věta první atomového zákona).

<sup>16</sup> Palivo je v reaktorech typu VVER, používaných na území České republiky, využito pouze ze čtyř procent, zbývajících 96 % energetického potenciálu paliva je možné po přepracování využít v nových typech reaktorů.

<sup>17</sup> Správa vyhořelého jaderného paliva, ČEZ a.s. [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.cez.cz/cs/odpovedna-firma/zivotni-prostredi/programy-snizovani-zateze-zp/sprava-vyhoreleho-jaderneho-paliva-a-monitoring-je.html>.

<sup>18</sup> V originále Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2012 Sb.m.s.

<sup>19</sup> Viz ustanovení § 2 písm. s) atomového zákona.

<sup>20</sup> Viz ustanovení § 2 písm. t) atomového zákona.

## 2 Nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem

### 2.1 Obecné informace

Již v úvodu této diplomové práce bylo řečeno, že Česká republika se řadí mezi státy se značně rozvinutým jaderným energetickým průmyslem.<sup>21</sup> Takto rozvinutý jaderný energetický průmysl samozřejmě produkuje značné množství vyhořelého jaderného paliva a dalších radioaktivních odpadů. Kromě odpadů pocházejících ze zdrojů energetického využívání jaderné energie se na území České republiky nalézají i tzv. institucionální odpady. Tyto odpady vznikají především ve zdravotnictví, průmyslu, zemědělství a výzkumu. Jedná se například o staré měřicí přístroje a radioaktivní zářiče, znečištěné pracovní oděvy, látky, papír, injekční stříkačky, apod. V České republice je evidováno až několik set původců takovýchto institucionálních radioaktivních odpadů.<sup>22</sup> A přestože v porovnání s jinými odpady z lidské činnosti je podíl radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva poměrně malý (tvoří setiny procent hmotnosti všech nebezpečných odpadů), tak vzhledem k nebezpečným fyzikálním a dalším vlastnostem<sup>23</sup> představují tyto odpady veliké riziko pro životní prostředí a zdraví lidí. Proto je zde naléhavá potřeba oblast nakládání s radioaktivními odpady speciálně právně upravit. Nakládání s radioaktivními odpady je primárně upraveno atomovým zákonem a jeho prováděcími předpisy<sup>24</sup>. Ustanovení § 24 odst. 4 atomového zákona explicitně stanoví, že na nakládání s radioaktivními odpady se nevztahuje zákon o odpadech.

Kromě úpravy obsažené v českém atomovém zákoně je problematika nakládání s radioaktivními odpady řešena i na mezinárodní a evropské úrovni. Vzhledem k citlivosti dané problematiky, kdy mnoho států až do nedávna vnímalo otázku nakládání s radioaktivními odpady a problematiku úpravy jaderného programu obecně jako čistě národní věc a projev státní suverenity, došlo k přijetí mezinárodněprávní úpravy v oblasti nakládání

<sup>21</sup> Česká republika se řadí mezi 15 největších producentů elektrické energie z jádra na světě – zdroj IAEA.

<sup>22</sup> Radioaktivní odpady, SÚRAO [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://surao.cz/cze/Uloziste-radioaktivnich-odpadu/Radioaktivni-odpady>.

<sup>23</sup> Každý, kdo nakládá s radioaktivními odpady, je povinen brát v úvahu všechny jejich fyzikální, chemické a biologické vlastnosti, které by mohly bezpečnost nakládání s nimi ovlivnit, viz ustanovení § 24 odst. 1 atomového zákona.

<sup>24</sup> Např. vyhláška SÚJB č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně, nařízení vlády č. 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování, nařízení vlády č. 73/2009 Sb., o předávání informací v souvislosti s mezinárodní přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva, nařízení vlády č. 399/2011 Sb., o poplatcích na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a další.

s radioaktivními odpady relativně nedávno. Základním mezinárodněprávním dokumentem je v této oblasti již zmíněná Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z roku 1997 (dále také jen „Úmluva“) přijatá pod gescí Mezinárodní agentury pro atomovou energii<sup>25</sup> (dále jen „IAEA“). K Úmluvě, jež vstoupila v platnost dne 18. 6. 2001, do této doby (začátku roku 2015) přistoupilo kromě České republiky dalších 68 států světa plus Evropské společenství pro atomovou energii.<sup>26</sup> Článek 1 této Úmluvy stanovuje jako jeden z cílů Úmluvy dosáhnout a udržovat celosvětově vysokou úroveň bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady, a to cestou posílení národních opatření a mezinárodní spolupráce. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že Úmluva není samovykonatelná (tzv. self-executing), obsahuje toliko převážně deklaratorní prohlášení smluvních států a jejich závazek přijmout náležitá opatření v oblasti nakládání s radioaktivními odpady. Státy se tak zavázaly promítnout tato opatření za účelem zajištění vysoké bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady do svých národních veřejnoprávních úprav. Jedná se zejména o opatření v oblasti umístování, projektování a výstavby zařízení pro nakládání s radioaktivními odpady, systému veřejnoprávních povolení a dozoru nad činnostmi souvisejícími. Lze konstatovat, že Úmluva ve vztahu k nakládání s radioaktivními odpady v zásadě *„požaduje vytvoření specifických předpisů v oblasti správního práva, které by upravovaly jak zvláštní povolovací režim ve vztahu k úložištím radioaktivních odpadů, tak i zvláštní režim následného správního dozoru“*<sup>27</sup>.

Dnem 1. 4. 2004, tedy dnem vstupu České republiky do Evropské unie, přistoupila Česká republika i ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „Smlouva“) a stala se tak členem nadnárodního uskupení nazývajících se Evropské společenství pro atomovou energii (dále jen „Euratom“). Toto uskupení je i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost samostatným právním subjektem stojícím vedle Evropské unie. Přes tuto právní samostatnost je Euratom s Evropskou unií velice silně provázán a naopak. Obě integrační uskupení sdílejí společné orgány a navíc na sebe jejich jednotlivé zakládací smlouvy navzájem hojně odkazují. Zároveň nelze být členem pouze jednoho uskupení, nýbrž členské státy jsou vždy členy obou uskupení. Posláním Euratomu je

---

<sup>25</sup> V anglickém jazyce International Atomic Energy Agency. Ve francouzské jazyce Agence internationale de l'énergie atomique.

<sup>26</sup> Joint Convention Newsletter - Issue No. 4 - May, 2014, IAEA [online]. [cit. 15. 1. 2015] Dostupné na: <http://www-ns.iaea.org/downloads/rw/conventions/jc%20-news-4.pdf>.

<sup>27</sup> HANDRLICA, Jakub.: *Jaderné právo: Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, str. 249.

dle čl. 1 Smlouvy přispět vytvořením podmínek nezbytných pro rychlé vybudování a růst jaderného průmyslu ke zvýšení životní úrovně v členských státech a k rozvoji vztahů s ostatními zeměmi. Toto poslání je třeba vnímat v kontextu doby, kdy byla tato Smlouva přijata, tedy v době počínajícího rozvoje jaderné energetiky na evropském kontinentu. Dnes, kdy již tyto podmínky byly bezesporu vytvořeny, můžeme hlavní poslání Euratomu vidět v jeho snaze o zajištění co nejvyššího standardu ochrany zdraví obyvatelstva a pracovníků před nebezpečím ionizujícího záření.<sup>28</sup> Právě ustanovení kapitoly III Smlouvy (ochrana zdraví) se staly předmětem extenzivní interpretace ze strany Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr).<sup>29</sup> Díky této extenzivní interpretaci pravomocí bylo možno započít novou éru legislativní činnosti Euratomu. Tato éra legislativní činnosti by se dala charakterizovat jako pokusy o začlenění mezinárodní právní úpravy v oblasti jaderné bezpečnosti a nakládání s radioaktivními odpady do unijního práva (tzv. komunitarizace mezinárodního práva). Jedná se zejména o směrnici Rady č. 2009/71/Euratom, stanovující rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení, která z velké míry reflektuje zásady jaderné bezpečnosti obsažené v Úmluvě o jaderné bezpečnosti z roku 1994<sup>30</sup>. Druhou zásadní směrnicí v této oblasti je směrnice Rady č. 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Tato směrnice je pro oblast nakládání s radioaktivními odpady naprosto zásadní. Oproti Úmluvě směrnice stanoví již konkrétní závazky členských států týkající se národní strategie definitivního uložení jaderných odpadů. Směrnice v preambuli sice deklaruje možnost států stanovit si svou vlastní politiku co se týče palivového cyklu, tedy zda budou vyhořelé palivo dále přepracovávat, či zda jej určí k přímému uložení. Ovšem směrnice také uvádí že „*bez ohledu na to, která varianta se zvolí, je nutné zvážit uložení vysoce radioaktivního odpadu odděleného při přepracování nebo vyhořelého paliva považovaného za odpad*“<sup>31</sup>. Jelikož dle této směrnice radioaktivní odpad včetně vyhořelého jaderného paliva vyžaduje dlouhodobé zadržení a izolaci od osob a životního prostředí<sup>32</sup>, je „*skladování radioaktivního odpadu, včetně dlouhodobého skladování, jen dočasným řešením, nikoli alternativou k jeho uložení*“<sup>33</sup>. Tím je České republice, jako jednomu z členských států

---

<sup>28</sup> Tato pravomoc Euratomu je založena ustanoveními kapitoly III Smlouvy.

<sup>29</sup> Srovnej stěžejní rozsudek Evropského soudního dvora C-29/99 Komise vs. Rada ze dne 10. 12. 2002.

<sup>30</sup> V originále Convention on Nuclear Safety. Publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 67/1998 Sb.

<sup>31</sup> Viz preambule směrnice Rady č. 2011/70/Euratom, ustanovení č. 20.

<sup>32</sup> Viz preambule směrnice Rady č. 2011/70/Euratom, ustanovení č. 21.

<sup>33</sup> Viz preambule směrnice Rady č. 2011/70/Euratom, ustanovení č. 22.

Euratomu a Evropské unie, stanovena povinnost promítnout tento závazek do své legislativy. Do budoucna se tak může diskutovat o podobě, velikosti a jiných vlastnostech hlubinného úložiště, nemůže se však popírat jeho potřeba. Vybudování hlubinného úložiště není za současného právního stavu již věcí čistě národní, nýbrž je závazkem České republiky plynoucím z evropského práva.

Cílem jak české, tak i mezinárodní a evropské právní úpravy je snaha zajistit bezpečnost a kontrolu při nakládání s radioaktivními odpady a to včetně jejich zneškodnění spočívajícího v jejich úplné izolaci od životního prostředí po celou dobu, po kterou mohou pro člověka a životní prostředí představovat riziko.<sup>34</sup> Jelikož taková doba může být značně dlouhá (v případě vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva se může jednat až o několik milionů let), rozhodl se stát za ukládání radioaktivních odpadů převzít odpovědnost. Tato odpovědnost státu je založena ustanovením § 25 atomového zákona, který stanovuje že „*stát ručí za podmínek stanovených tímto zákonem za bezpečné ukládání všech radioaktivních odpadů, včetně monitorování a kontroly úložišť i po jejich uzavření*“. Tím stát zaručil, že po celou dobu nebezpečnosti těchto odpadů zde bude právně odpovědný subjekt, neboť pravděpodobnost, že v tak dlouhém časovém období zaniknou původci radioaktivních odpadů, je nepochybně větší, než že zanikne stát jako právní subjekt. Zároveň se tím stát také snaží zajistit vysokou bezpečnost a dlouhodobou kvalitu uložení.<sup>35</sup> V případě, kdy by odpovědnost za ukládání radioaktivních odpadů byla ponechána jejich původcům, mohl by převážít jejich ekonomický zájem se odpadů co nejrychleji a nejlevněji zbavit, což by bylo v přímém rozporu s požadavkem na vysokou bezpečnost při nakládání s radioaktivními odpady. Je ovšem nutné zdůraznit, že veškeré náklady spojené s nakládáním s radioaktivními odpady od jejich vzniku až po jejich uložení, včetně monitorování úložišť radioaktivních odpadů po jejich uzavření a potřebných výzkumných a vývojových prací, nesou dle atomového zákona původci těchto opadů a nikoliv stát.<sup>36</sup>

## 2.2 Institucionální zabezpečení

Jestliže zde bylo konstatováno, že oblast nakládání s radioaktivními odpady je nutné vzhledem k jejímu nebezpečnému potenciálu speciálně právně upravit, nemůžeme opominout

---

<sup>34</sup> Radioaktivní odpady na rozdíl od jiných nebezpečných odpadů, které jsou jedovaté či jinak nebezpečné často navěky, svou nebezpečnost postupně ztrácejí. Radionuklidy se totiž s charakteristickým poločasem rozpadu přeměňují na neaktivní prvky.

<sup>35</sup> To dokládá i důvodová zpráva k atomovému zákonu. Viz komentář k ustanovení § 25 ve zvláštní části.

<sup>36</sup> Viz ustanovení § 24 odst. 2 atomového zákona.

nutnost náležitého institucionálního zabezpečení této oblasti. Stejně jako pro jakoukoliv jinou oblast práva, tak i pro oblast nakládání s radioaktivními odpady platí, že samotná právní úprava nestačí. Musí zde existovat efektivní státní aparát, který dodržování dané právní úpravy kontroluje a případně její dodržování vynucuje. Současná právní úprava určuje celou řadu subjektů veřejného práva, které mají určité pravomoci veřejnoprávní povahy na poli nakládání s radioaktivními odpady. Níže uvádím nikoli vyčerpávající výčet, ale zaměřuji se především na hlavní aktéry veřejnoprávní úpravy nakládání s radioaktivními odpady. O některých jiných subjektech veřejného práva disponujícími pravomocemi v této oblasti či s ní související se zmíním později v dalších kapitolách této diplomové práce.

### **2.2.1 Správa úložišť radioaktivních odpadů**

Pro zajištění činností spojených s ukládáním radioaktivních odpadů byla Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky zřízena Správa úložišť radioaktivních odpadů (dále jen „SÚRAO“ případně také „Správa“). Stalo se tak ke dni 1. 6. 1997 rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu č. 107/97, ze dne 20. 5. 1997, vydaným na základě ustanovení § 26 atomového zákona. Původně bylo SÚRAO zřízeno jako zvláštní státní organizace, ovšem ode dne nabytí účinnosti zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, se jedná o organizační složku státu ve smyslu ustanovení § 3 daného zákona, které přísluší právo hospodařit s majetkem státu.<sup>37</sup>

Orgány SÚRAO jsou Rada a ředitel, sídlem této instituce je Praha. Statutárním orgánem SÚRAO je ředitel jmenovaný ministrem průmyslu a obchodu, který jedná jménem Správy a řídí a organizuje její činnost. Ředitel musí být svéprávný, bezúhonný<sup>38</sup>, musí splňovat požadavky ověřené způsobem podle zvláštního zákona, musí mít vysokoškolské vzdělání a nejméně šest let odborné praxe.<sup>39</sup> Druhým orgánem SÚRAO je Rada, která má 11 členů a tvoří ji zástupci orgánů státní správy, původců radioaktivních odpadů i veřejnosti. Po jednom zástupci mají v Radě Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo financí. Původci radioaktivních odpadů mají v Radě čtyři zástupce (dva zastupující původce z oblasti jaderné energetiky a dva zastupující ostatní původce).

---

<sup>37</sup> Viz ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>38</sup> Za bezúhonného se pro účely atomového zákona rozumí „ten, kdo nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, pokud souvisí s povolenou činností, nebo pro trestný čin spáchaný úmyslně“, viz ustanovení § 11 atomového zákona.

<sup>39</sup> Srovnej ustanovení § 29 odst. 1 atomového zákona.

Veřejnost je zastoupena také v počtu čtyř zástupců – jednoho zástupce veřejnosti nominují společně obě komory parlamentu, ostatní zástupci veřejnosti zastupují obce, na jejichž území je v provozu úložiště radioaktivních odpadů.<sup>40</sup> Členství v Radě je veřejnou funkcí. Do funkce členy Rady jmenuje ministr průmyslu a obchodu a to na základě návrhu dotčených subjektů nebo skupin subjektů představujících orgány státní správy, veřejnost a původce radioaktivních odpadů. Funkční období členů Rady je pětileté. Činnost Rady řídí její předseda a v jeho nepřítomnosti místopředseda, kteří jsou voleni tajnou volbou z členů Rady na celé funkční období. Ředitel má právo účastnit se jednání Rady s poradním hlasem. Rada se k plnění svých funkcí schází podle potřeby, nejméně však čtyřikrát ročně. K jejím úkolům patří činnosti vyjmenované v ustanovení § 29 odst. 5 atomového zákona. Rada tak dohlíží na hospodárnost a účelnost vynakládání prostředků na činnosti zajišťované a prováděné Správou; upozorňuje ředitele Správy a ministra průmyslu a obchodu na zjištěné nedostatky a navrhuje opatření k nápravě; doporučuje ministrovi průmyslu a obchodu k předložení vládě roční, tříletý a dlouhodobý plán činnosti a rozpočet Správy; hodnotí plnění ročního plánu činnosti a rozpočtu Správy a zajišťuje ověření roční účetní závěrky Správy auditorem; doporučuje ministrovi průmyslu a obchodu odvolání nebo jmenování ředitele Správy, případně organizační změny Správy nebo změny statutu Správy; doporučuje ministrovi průmyslu a obchodu návrh na stanovení odvodů na jaderný účet.

Prostřednictvím SÚRAO stát garantuje bezpečné uložení radioaktivních odpadů, neboť veškeré radioaktivní odpady již existující i v budoucnu vyprodukované původci radioaktivního odpadu jsou evidovány u SÚRAO a budou soustředěny do úložišť jím provozovaných.<sup>41</sup> Jedním z předmětů činnosti SÚRAO je dle ustanovení § 26 odst. 3 písm. d) atomového zákona právě vedení evidence převzatých radioaktivních odpadů a jejich původců. Původci radioaktivních odpadů se do této evidence zapisují na základě ustanovení § 24 odst. 5 atomového zákona, které uvádí že „*osoba, která žádá SÚJB o povolení činnosti podle § 9 odst. 1, při níž mají vznikat radioaktivní odpady, se zaeviduje u SÚRAO jako budoucí původce radioaktivních odpadů*“. Původci radioaktivních odpadů naproti tomu mají povinnosti „*vést evidenci radioaktivních odpadů podle druhů odpadů*

---

<sup>40</sup> Srovnej Zásady pro výběr a jmenování Rady Správy úložišť radioaktivních odpadů obsažené ve Statutu Správy úložišť radioaktivních odpadů schváleném usnesením vlády č. 801 ze dne 10. 11. 2010.

<sup>41</sup> Srovnej důvodovou zprávu k novému atomovému zákonu, str. 296 [online] [cit. 11. 1. 2015]. Dostupná na: [https://apps.odok.cz/kpl-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_resource\\_id=downloadAttachment&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_attachmentPid=KORN9RWDQXTY](https://apps.odok.cz/kpl-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_attachmentPid=KORN9RWDQXTY).

*takovým způsobem, aby byly zřejmé všechny charakteristiky důležité pro zajištění bezpečného nakládání s nimi“.*<sup>42</sup> Tím je zajištěna kontinuální evidence všech radioaktivních odpadů na území České republiky, která umožňuje státu mít přehled o všech radioaktivních odpadech, které bude potřeba zlikvidovat. Správa je povinna převzít radioaktivní odpady od původců v případě, že tyto odpady splňují podmínky přijatelnosti odpadů k uložení, které stanovuje SÚJB v povolení k provozu jednotlivých úložišť.<sup>43</sup> Na základě rozhodnutí SÚJB podle ustanovení § 3 odst. 3 písm. u) atomového zákona je SÚRAO povinno převzít i radioaktivní odpady nesplňující tyto podmínky přijatelnosti. Jedná se zejména o případy, kdy původce nakládá s radioaktivními odpady v rozporu s právními předpisy a je tím ohrožena jaderná bezpečnost. V takovém případě SÚRAO na náklady původce zajistí úpravu takových odpadů do formy splňující podmínky přijatelnosti do úložiště, nebo zajistí bezpečné skladování takových odpadů až do vytvoření podmínek pro konečné řešení.<sup>44</sup> Okamžikem, kdy radioaktivní odpady od původců převezme SÚRAO, přechází vlastnictví k těmto odpadům na stát.<sup>45</sup> Do té doby však všechny činnosti související s nakládáním s radioaktivními odpady zajišťují původci vlastními silami nebo s využitím specializovaných organizací. Atomový zákon dále stanovuje, že podmínky přebírání odpadů k ukládání a odvádění prostředků, včetně sankcí, mají být upraveny písemnou smlouvou mezi jednotlivými původci a SÚRAO.<sup>46</sup>

Předmět činnosti SÚRAO dále zahrnuje také přípravu, výstavbu, uvádění do provozu, provoz a uzavírání úložišť radioaktivních odpadů a monitorování jejich vlivu na okolí; úpravu vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva do formy vhodné pro uložení nebo následné využití; správu odvodů podle ustanovení § 27 atomového zákona; vypracování návrhů na stanovení odvodů plátců na jaderný účet; zajištění a koordinaci výzkumu a vývoje v oblasti nakládání s radioaktivními odpady; kontrolu rezervy držitelů povolení na vyřazování jejich zařízení z provozu a schvalování čerpání peněžních prostředků této rezervy; poskytování služeb v oblasti nakládání s radioaktivními odpady, a další činnosti uvedené v ustanovení § 26 odst. 3 atomového zákona.

---

<sup>42</sup> Viz ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) atomového zákona.

<sup>43</sup> Viz ustanovení § 31 odst. 1 atomového zákona.

<sup>44</sup> Viz ustanovení § 31 odst. 4 atomového zákona.

<sup>45</sup> Viz ustanovení § 31 odst. 6 atomového zákona.

<sup>46</sup> Viz ustanovení § 31 odst. 2 atomového zákona.

Činnost SÚRAO je financována prostřednictvím tzv. jaderného účtu, zúročitelného účtu vedeného u České národní banky a spravovaného Ministerstvem financí. Jaderný účet je součástí účtů státních finančních aktiv a na použití finančních prostředků na něm uložených se uplatňují přísná kritéria. Prostředky shromážděné na jaderném účtu mohou být použity výhradně prostřednictvím SÚRAO a to pouze na plnění úkolů vymezených v atomovém zákoně a zahrnutých v plánu práce SÚRAO na příslušný rok.<sup>47</sup> Příjmy jaderného účtu jsou demonstrativně uvedeny v ustanovení § 27 odst. 1 atomového zákona. Jedná se zejména o prostředky získané od původců radioaktivních odpadů formou odvodů; úroky z jaderného účtu<sup>48</sup>; výnosy z operací s prostředky jaderného účtu na finančním trhu; příjmy Správy a platby zprostředkované Správou; dotace, dary, granty a jiné příjmy. Největší podíl na příjmech jaderného účtu tvoří samozřejmě prostředky získané formou odvodů od původců radioaktivních odpadů. Jak už bylo zmíněno, jsou to právě původci, kdo nese dle atomového zákona veškeré náklady v souvislosti s nakládáním s radioaktivními odpady, a to včetně nákladů na jejich uložení. Ustanovení § 27 odst. 2 atomového zákona proto stanoví povinnost původců *„odvádět na vrub svých nákladů prostředky ke krytí nákladů na uložení radioaktivních odpadů, které jim vznikly nebo vzniknou, a s tím spojených činností Správy“*. Výši a způsob odvádění prostředků na jaderný účet stanovila na základě ustanovení § 27 odst. 7 atomového vláda svým nařízením č. 416/2002 Sb. ze dne 28. 8. 2002. Výše odvodů se liší podle toho, zda jde o původce radioaktivních odpadů z jaderných reaktorů (rozlišují se provozovatelé jaderných elektráren a provozovatelé výzkumných jaderných reaktorů), nebo zda jde o původce malého množství radioaktivních odpadů (zbytková kategorie zahrnující všechny původce radioaktivních odpadů nespádající do první skupiny). U prvně zmíněné skupiny se odvody platí zálohově za každý kalendářní měsíc. Zálohy jsou splatné nejpozději do konce následujícího kalendářního měsíce ve výši stanovené jako součin sazby odvodu<sup>49</sup> a množství elektrické nebo tepelné energie vyrobené v daném kalendářním

---

<sup>47</sup> Srovnej ustanovení § 26 odst. 2 atomového zákona.

<sup>48</sup> Není bez zajímavosti, že v návrhu nového atomového zákona se již úroky z jaderného účtu mezi zdroji finančních prostředků jaderného účtu neobjevují. Návrh zákona již také nikde explicitně nestanovuje, že by byl jaderný účet zúročitelný. Důvodem této změny jsou pravděpodobně připomínky České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu tohoto zákona při prvním mezirezortním připomínkovém řízení probíhajícím koncem roku 2013, které shodně požadovaly vypuštění zmínky o zúročitelnosti jaderného účtu z důvodu, že jaderný účet je podle ustanovení § 33 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), podřízen jako jeden z účtů státních finančních aktiv souhrnnému účtu státní pokladny, který je úročen jako celek. Zůstává ovšem otázkou, jestli je poměrná část těchto úroků poté směřována na jaderný účet. Vzhledem k tomu, že v novém atomovém zákoně se s tímto příjmem nepočítá, tak se dá předpokládat, že nikoliv.

<sup>49</sup> Stanovené nařízením vlády č. 416/2002 Sb. ze dne 28. 8. 2002.

měsíci.<sup>50</sup> Původci malého množství radioaktivních odpadů pak platí jednorázové odvody splatné při převzetí odpadů Správou. Konkrétní výše takových odvodů je stanovena již zmíněným nařízením vlády v závislosti na tom, zda se jedná o odpady uložené v sudu splňujícím ke dni převzetí podmínky přijatelnosti k uložení radioaktivních odpadů stanovené SÚJB, či zda jde o odpady, které ke dni převzetí Správou takové podmínky nesplňují. Je-li radioaktivní odpad od původců malého množství radioaktivních odpadů při převzetí Správou v neupravené formě nebo je-li umístěn v sudu nesplňujícím podmínky ke skladování, stanovuje Správa odvod pro každý případ jednotlivě.<sup>51</sup> Nařízení vlády také stanoví, že částky odvodů placených původci malého množství radioaktivních odpadů se každý kalendářní rok zvyšují vždy o 6 % oproti roku bezprostředně předcházejícímu. Pro rok 2015 tak sazba odvodů činí 30.906,00 Kč za převzetí standardní skladovací jednotky splňující podmínky přijatelnosti k uložení a 34.488,00 Kč za převzetí standardní skladovací jednotky nesplňující podmínky přijatelnosti k uložení, avšak splňující podmínky přijatelnosti ke skladování.<sup>52</sup> Na správu odvodů se přiměřeně použije zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.<sup>53</sup> Jaderný účet má za úkol finančně pokrýt nejenom současnou činnost SÚRAO, ale obecně všechny aktivity související s ukládáním radioaktivních odpadů, a to včetně výstavby budoucího hlubinného úložiště. Vzhledem k velkému objemu prostředků na jaderném účtu<sup>54</sup> je logické, že se stát snaží tyto prostředky dále zhodnocovat také prostřednictvím operací na finančním trhu.<sup>55</sup> Pravidla pro investování těchto prostředků jsou obsažena v atomovém zákoně, konkrétně v ustanovení § 27 odst. 7.

Z uvedeného popisu jasně vyplývá, že činnost SÚRAO je v oblasti nakládání s radioaktivními odpady značně široká. Zahrnuje v sobě jak činnosti vrchnostenského charakteru (např. evidence původců radioaktivních odpadů, správa odvodů na jaderný účet), tak i činnosti charakteru soukromoprávního (ať už jde o poskytování soukromých služeb v oblasti nakládání s radioaktivními odpady, či o přípravu, výstavbu, uvádění do provozu,

---

<sup>50</sup> Viz ustanovení § 1 odst. 3 nařízení vlády č. 416/2002 Sb. ze dne 28. 8. 2002.

<sup>51</sup> Při určení výše takového odvodu vychází SÚRAO z částky stanovené nařízením vlády č. 416/2002 Sb. ze dne 28. 8. 2002 pro odvod za odpady nesplňující ke dni převzetí podmínky přijatelnosti k uložení radioaktivních odpadů a zároveň přihlédne k rozměru, objemu nebo hmotnosti přebíraného radioaktivního odpadu.

<sup>52</sup> Srovnej rozhodnutí ředitele SÚRAO, kterým se stanovují sazby odvodů za ukládání NAO/SAO, evidenční označení RŘ.2015-01 [online] [cit. 15. 1. 2015]. Dostupné na <http://www.surao.cz/cze/Informacni-koutek/Dokumenty-ke-stazeni/Sazby-odvodu-za-ukladani-NAO-SAO/Sazby-odvodu-za-ukladani-NAO-SAO-pro-rok-2015>.

<sup>53</sup> Viz § 27 odst. 2 atomového zákona.

<sup>54</sup> Ke konci roku 2013 činila hodnota majetku jaderného účtu cca 21 miliard Kč.

<sup>55</sup> Od roku 1998 do roku 2013 bylo investováním prostředků z jaderného účtu získáno celkem 4,18 miliard Kč při průměrném ročním výnosu 2,98 % .

provoz a uzavírání úložišť radioaktivních odpadů). Prostřednictvím SÚRAO stát realizuje svou odpovědnost za ukládání radioaktivních odpadů. SÚRAO zároveň poskytuje další služby související s nakládáním s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem a to jak pro stát, tak i pro původce radioaktivních odpadů. Je také státní institucí odpovědnou za zajištění a koordinaci výzkumu v oblasti nakládání s radioaktivními odpady. Právě tento výzkum je klíčový pro budoucnost projektu hlubinného úložiště. Jedná se v první řadě o výzkum technologií a postupů pro bezpečné uložení odpadů v hlubinném úložišti a dále také o výzkum nových metod zpracování radioaktivních odpadů s cílem co nejvíce zmenšit jejich objem, popřípadě najít pro tyto odpady nové využití. Správa úložišť radioaktivních odpadů je tak nezastupitelnou institucí na poli nakládání s radioaktivními odpady a společně se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost na ní leží odpovědnost za bezpečné nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem na území České republiky.

### **2.2.2 Státní úřad pro jadernou bezpečnost**

Státní úřad pro jadernou bezpečnost je ústředním orgánem státní správy<sup>56</sup> vykonávajícím státní správu a dozor při mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, v oblasti radiační ochrany a v oblasti jaderné, chemické a biologické ochrany.<sup>57</sup> SÚJB je tak nezávislým dozorovým orgánem ve smyslu požadavků Úmluvy o jaderné bezpečnosti z roku 1994<sup>58</sup> a Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z roku 1997<sup>59</sup>. Hlavní požadavky těchto úmluv ve vztahu k národním dozorovým orgánům se dají charakterizovat jako požadavek nezávislosti dozorového orgánu a dále požadavek přiznání odpovídajících pravomocí, finančních a lidských zdrojů za účelem plnění stanovených úkolů.<sup>60</sup> Česká právní úprava se snaží tyto požadavky garantovat postavením SÚJB jakožto ústředního orgánu státní správy přímo podřízeného vládě. Aby se předešlo možným střetům zájmů, nepřípustnému ovlivňování a byla zachována opravdová nezávislost SÚJB jako dozorového orgánu, tak v souladu s požadavky mezinárodních a evropských právních dokumentů není nijak propojen se subjekty činnými v oblasti podpory či využívání jaderné energie nebo radioaktivních materiálů, včetně výroby elektrické energie a využívání radioizotopů, nebo v oblasti nakládání

<sup>56</sup> Ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

<sup>57</sup> Viz ustanovení § 3 odst. 1 atomového zákona.

<sup>58</sup> Srovnej čl. 8 této úmluvy.

<sup>59</sup> Srovnej čl. 20 Úmluvy.

<sup>60</sup> To ostatně reflektuje i čl. 6 směrnice Rady č. 2011/70/Euratom.

s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem (respektive s orgány státní správy vykonávajícími vlastnická práva státu k takovým subjektům). Jistou míru nezávislosti zajišťuje SÚJB také samostatný rozpočet. Podle atomového zákona musí SÚJB každý rok vypracovat zprávu o své činnosti a předložit ji vládě a veřejnosti.<sup>61</sup>

Činnost SÚJB je řízena monokraticky, v jeho čele je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda.<sup>62</sup> V návrhu nového atomového zákona se však počítá se sdílením řídicí pravomoci mezi předsedou a Radou.<sup>63</sup> Ta by se skládala z předsedy a dalších čtyř členů, všichni by byli nadále voleni vládou jako nejvyšším orgánem moci výkonné. Postavení členů Rady, včetně předsedy, se má řídit zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě. Postavení členů Rady by tak odpovídalo postavení vedoucích služebního úřadu ve smyslu tohoto zákona. Tato změna je podložena především snahou posílit schopnost úřadu efektivně rozhodovat rozdělením působnosti SÚJB na dílčí oblasti<sup>64</sup>, z nichž každá bude podřízena jednomu členovi Rady.

Atomový zákon v ustanovení § 3 odst. 3 vyjmenovává celou řadu činností náležejících do působnosti SÚJB. Namátkou lze zmínit, že SÚJB vykonává státní dozor nad jadernou bezpečností, jadernými položkami, fyzickou ochranou, radiační ochranou, havarijní připraveností a technickou bezpečností vybraných zařízení a kontroluje dodržování povinností podle atomového zákona; vykonává kontrolu nešíření jaderných zbraní a státní dozor nad jadernými položkami a fyzickou ochranou jaderných materiálů a jaderných zařízení; vydává povolení k výkonu činností podle atomového zákona; sleduje a posuzuje stav ozáření a usměrňuje ozáření osob; poskytuje obcím a krajům údaje o hospodaření s radioaktivními odpady na jimi spravovaném území; vede státní systém evidence držitelů povolení, ohlašovatelů, dovážených a vyvážených vybraných položek, zdrojů ionizujícího záření a evidenci ozáření osob; zajišťuje mezinárodní spolupráci v oboru své působnosti; rozhoduje o zajištění nakládání s jadernými položkami, zdroji ionizujícího záření nebo s radioaktivními odpady, s nimiž je nakládáno v rozporu s právními předpisy, nebo kde není odstraňován

---

<sup>61</sup> Viz ustanovení § 3 odst. 3 písm. v) atomového zákona.

<sup>62</sup> Výběr, jmenování a odvolání předsedy se řídí zákonem o státní službě. Viz ustanovení § 3 odst. 2 atomového zákona.

<sup>63</sup> Srovnej znění § 186 návrhu nového atomového zákona [online] [cit. 15. 1. 2015]. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9LVF59A1>.

<sup>64</sup> Dle návrhu nového atomového zákona jsou těmito oblastmi a) využívání jaderné energie, b) využívání ionizujícího záření, c) nešíření zbraní hromadného ničení a zabezpečení, d) monitorování radiační situace a zvládání radiační mimořádné události. Některé oblasti v působnosti SÚJB by však měly být podřízeny kolektivnímu rozhodování rady, viz ustanovení § 186 odst. 5 návrhu nového atomového zákona.

vzniklý stav; je povinen poskytovat informace podle zvláštních právních předpisů<sup>65</sup>; stanovuje technické požadavky k zajištění technické bezpečnosti vybraných zařízení; a uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany při činnostech souvisejících s využíváním jaderné energie a činnostech vedoucích k ozáření.<sup>66</sup> Pro přehlednost by se dalo shrnout, že SÚJB realizuje výkon státní správy zejména prostřednictvím následujících činností: normotvornou činností k provádění atomového zákona<sup>67</sup>; vydáváním správních rozhodnutí; dozorem nad kontrolovanými subjekty; zajišťováním mezinárodní spolupráce; a plněním ostatních úkolů, ke kterým je SÚJB pověřen na základě atomového zákona (např. poskytování informací).<sup>68</sup>

Ve vztahu k nakládání s radioaktivními odpady vykonává SÚJB vrchnostenskou správu. Jeho hlavním posláním je dozor nad danou oblastí s cílem zajištění co nejvyšší jaderné bezpečnosti<sup>69</sup>. Naproti tomu SÚRAO z velké části zajišťuje soukromoprávní činnosti státu spojené s nakládáním s radioaktivními odpady. Je to potom právě SÚJB, kdo SÚRAO vydává povolení k jejím činnostem na základě ustanovení § 9 odst. 1 atomového zákona. SÚRAO tak jako každý jiný soukromoprávní subjekt musí při nakládání s radioaktivními odpady plnit podmínky stanovené SÚJB v povolení k činnosti.<sup>70</sup> Jestliže jsem tedy výše konstatoval nezastupitelnost SÚRAO na poli nakládání s radioaktivními odpady, tak o SÚJB to platí dvojnásob. Zajištění bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem je v první řadě odpovědností právě SÚJB.

### 2.2.3 Vláda

Dle článku 67 Ústavy České republiky je vláda vrcholným orgánem výkonné moci, skládajícím se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Její postavení mezi ústavními orgány vymezuje Ústava ve své hlavě třetí pojednávající o moci výkonné. Článek 78 Ústavy svěřuje vládě pravomoc vydávat nařízení k provádění zákonů za dodržení

---

<sup>65</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

<sup>66</sup> Pro vyčerpávající výčet srovnej ustanovení § 3 odst. 3 atomového zákona.

<sup>67</sup> Vydávání vyhlášek na základě zmocnění v ustanovení § 47 odst. 7 atomového zákona.

<sup>68</sup> HANDRLICA, Jakub.: *Jaderné právo: Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, str. 158.

<sup>69</sup> V atomovém zákoně je jaderná bezpečnost definována jako „stav a schopnost jaderného zařízení a osob obsluhujících jaderné zařízení zabránit nekontrolovatelnému rozvoji štěpné řetězové reakce nebo nedovolenému úniku radioaktivních látek nebo ionizujícího záření do životního prostředí a omezovat následky nehod“. Viz ustanovení § 2 písm. d) atomového zákona.

<sup>70</sup> Srovnej ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) atomového zákona.

podmínky, že nařízení se pohybují v mezích těchto zákonů.<sup>71</sup> Vláda také nadpoloviční většinou svých členů přijímá usnesení, jimiž se pak mají při své činnosti řídit ministerstva.<sup>72</sup>

Na základě výše uvedených pravomocí Vláda vydala řadu nařízení k provedení atomového zákona. Atomový zákon sám na mnoha místech předpokládá, že určitá problematika bude upravena právě nařízením vlády. V oblasti nakládání s radioaktivními odpady se jedná hlavně o nařízení vlády č. 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování, nařízení vlády č. 73/2009 Sb., o předávání informací v souvislosti s mezinárodní přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva a nařízením vlády č. 399/2011 Sb., o poplatcích na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Vládě je atomovým zákonem také svěřena pravomoc schvalovat výroční zprávu o činnosti SÚRAO a další strategické dokumenty SÚRAO. Vláda tak na návrh ministra průmyslu a obchodu schvaluje statut SÚRAO; auditorem ověřenou roční účetní závěrku a vyhodnocení účelnosti vynaložených prostředků; roční plán činnosti SÚRAO, včetně jejího ročního rozpočtu; tříletý plán činnosti SÚRAO, včetně plánovaných příjmů a výdajů, spojený s dlouhodobým plánem činnosti SÚRAO a odhadem předpokládaných příjmů a výdajů.

Kromě činností přímo uvedených v atomovém zákoně má vláda ještě celou řadu jiných důležitých úkolů, které se vážou k problematice nakládání s radioaktivními odpady. V první řadě vláda schvaluje Koncepti nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem (dále jen „Koncepte nakládání s RAO a VJP“). Jedná se o strategický dokument stanovující strategii státu a státních orgánů v oblasti nakládání s radioaktivními odpady na dlouhá léta dopředu, s výhledy až do konce 21. století. Aktuálně platná Koncepte nakládání s RAO a VJP byla schválena usnesením vlády č. 487/2002 ze dne 15. 5. 2002. V současnosti však probíhá proces aktualizace této koncepce v souladu s jejím článkem 6.2 a článkem 11 směrnice Rady č. 2011/70/Euratom<sup>73</sup>. Dalším strategickým dokumentem

---

<sup>71</sup> Vláda k vydání nařízení nepotřebuje výslovně zmocnění v zákoně, generální zmocnění k vydávání nařízení plyne již ze samotného článku 78 Ústavy. Srovnej naproti tomu článek 79 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, pouze jsou-li k tomu zákonem výslovně zmocněny.

<sup>72</sup> Srovnej čl. 76 odst. 2 Ústavy a ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

<sup>73</sup> Článek 11 směrnice Rady č. 2011/70/Euratom zakotvuje povinnost států zpracovávat vnitrostátní program pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady. Státy musí tento program pravidelně přezkoumávat a aktualizovat ve světle získaných zkušeností a osvědčených postupů, zohledňující při tom vědeckotechnický pokrok.

schvalovaným vládou na základě ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 406/2006 Sb., o hospodaření energií, je Státní energetická koncepce. Tento zákon definuje Státní energetickou koncepci jako strategický dokument s výhledem na 30 let vyjadřující cíle státu v energetickém hospodářství v souladu s potřebami hospodářského a společenského rozvoje, včetně ochrany životního prostředí, sloužícím i pro vypracování územních energetických koncepcí. Od Státní energetické koncepce se pak odvozuje politika státu v oblasti energetického hospodářství, a to včetně oblasti jaderné energetiky. Státní energetická koncepce tak přímo ovlivňuje rozvoj jaderné energetiky u nás a tím pádem i objem produkovaných radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. Bylo již řečeno, že vláda také přijímá různá usnesení, kterými zadává úkoly ústředním orgánům státní správy.<sup>74</sup>

Působnost vlády v oblasti nakládání s radioaktivními odpady je tak (pro někoho možná překvapivě) celkem rozsáhlá. Vezmeme-li však v potaz, že bezpečné nakládání s radioaktivními odpady je činností mimořádného významu s celostátními dopady, potom by nás neměl překvapit požadavek, aby určité věci týkající se této problematiky posuzovala a rozhodovala vláda jakožto nejvyšší exekutivní orgán.

#### **2.2.4 Ministerstvo průmyslu a obchodu**

Jistou působnost v oblasti mírového využívání jaderné energie a nakládání s radioaktivními odpady má i Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky (dále jen „MPO“). MPO je ústředním orgánem státní správy zmocněným atomovým zákonem k vydání vyhlášky upravující způsob tvorby finanční rezervy pro zajištění vyřazování jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie z provozu.<sup>75</sup> Pro oblast nakládání s radioaktivními odpady má zásadní význam pozice MPO jakožto zřizovatele SÚRAO. V případě zániku SÚRAO by tak na MPO přešla všechna práva a povinnosti SÚRAO.<sup>76</sup> Je to také právě ministr průmyslu a obchodu, kdo jmenuje ředitele SÚRAO a všechny členy její Rady. Ministr průmyslu a obchodu dále předkládá vládě ke schválení všechny důležité dokumenty týkající se činnosti SÚRAO (statut, roční plán činnosti, výroční zprávu o činnosti, atd.) a v případě nebezpečí z prodlení může ministr sám schválit provizorní roční plán

---

<sup>74</sup> Např. usnesení vlády č. 1061 ze dne 15. 12. 2014, o aktualizaci Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem, kterým se ministrům průmyslu a obchodu a životního prostředí ukládá za úkol podrobit návrh aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>75</sup> Srovnej ustanovení § 47 odst. 9 a § 18 odst. 1 písm. h) atomového zákona.

<sup>76</sup> Viz ustanovení § 26 odst. 1 atomového zákona.

činnosti a provizorní rozpočet SÚRAO.<sup>77</sup> MPO také disponuje pravomocí vydávat v této oblasti konkrétní správní akty. Především pak zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) určuje MPO jako stavební úřad v prvním stupni u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy a u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení.<sup>78</sup> Pro oblast jaderné energetiky má význam i ustanovení § 30a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), které přiznává MPO pravomoc rozhodovat o udělení státní autorizace na výstavbu výroben elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 kW a více. Těmito výrobnami vyžadujícími státní autorizaci budou i případná nová jaderná energetická zařízení. MPO se na základě tohoto zákona stává dotčeným orgánem státní správy v územním řízení pro výstavbu takovýchto zařízení.<sup>79</sup>

### **2.2.5 Ministerstvo financí**

Ministerstvo financí České republiky má v oblasti nakládání s radioaktivními odpady vesměs působnosti týkající se pouze jaderného účtu, který podle ustanovení § 26 odst. 2 atomového zákona spravuje. Ministerstvo financí z jaderného účtu převádí prostředky na samostatný účet SÚRAO podle vládou schváleného plánu činnosti a rozpočtu SÚRAO a dále investuje zůstatky jaderného účtu podle pravidel obsažených v atomovém zákoně.<sup>80</sup> Ministerstvo financí také poskytuje dotace na likvidaci starých radiačních zátěží ze státního rozpočtu podle ustanovení § 28 odst. 2 písm. e) atomového zákona.<sup>81</sup>

## **2.3 Nakládání s jednotlivými kategoriemi RAO a VJP**

Jak již bylo výše uvedeno, radioaktivní odpady se dělí do několika kategorií. Nakládání s radioaktivními odpady se liší u každé kategorie radioaktivních odpadů z důvodu jejich

---

<sup>77</sup> Viz ustanovení § 30 atomového zákona.

<sup>78</sup> Ovšem s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Touto pravomocí disponuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Srovnej ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>79</sup> Srovnej ustanovení § 30a odst. 5 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

<sup>80</sup> Srovnej ustanovení § 26 odst. 5 a § 27 odst. 6 atomového zákona.

<sup>81</sup> Na zjištění rizika vyplývajících z přítomnosti radonu a jeho produktů přeměny ve vnitřním ovzduší staveb, na přijetí opatření ke snížení ozáření ve stavbách s obytnými nebo pobytovými prostory a opatření ke snížení obsahu přírodních radionuklidů v pitné vodě určené pro veřejné zásobování.

rozdílných charakteristik (intenzity a druhu emitujícího záření, doby po kterou zůstávají radioaktivní, apod.). Téměř všechny kategorie radioaktivních odpadů jsou ale nejprve upravovány do forem vhodných ke skladování nebo uložení. Kapalné odpady jsou zahušťovány a poté zpevňovány vhodným ztužidlem, zpravidla bitumenovou (asfaltovou) živicí. Tento proces se nazývá bitumenace a je používán pro úpravu nízko a středně aktivních radioaktivních odpadů v obou českých jaderných elektrárnách.<sup>82</sup> Takto zahuštěné kapalné radioaktivní odpady jsou následně uzavírány ve speciálních pozinkovaných sudech. Vysokoaktivní kapalné radioaktivní odpady jsou zpravidla upravovány vitrifikací. Principem vitrifikace je inkorporace radionuklidů obsažených v radioaktivních odpadech do skelné matrice při vysokých teplotách za tvorby taveniny<sup>83</sup>, jednoduše řečeno se jedná o zatavení radioaktivních odpadů do skla. Pevné odpady jsou namísto toho lisovány nebo fragmentovány a poté fixovány cementem (popřípadě asfaltem) v sudech o objemu 100 až 200 litrů. Tyto sudy jsou následně vloženy do sudů ještě větších a prostor mezi nimi je vyplněn betonem, vniká tak zhruba 5 centimetrů mocná betonová ochranná bariéra. Takto upravené radioaktivní odpady jsou po kontrole těsnosti sudů a změření jejich základních parametrů přijímány SÚRAO ke skladování nebo uložení do úložišť radioaktivních odpadů. Ovšem v závislosti na míře rizika, kterou jednotlivé kategorie odpadů představují pro zdraví lidí a životní prostředí, se liší způsob skladování a konečného uložení jednotlivých kategorií odpadů.

Přechodné radioaktivní odpady jsou v České republice zpracovávány, upravovány a skladovány stejně jako nízkoaktivní odpady a po poklesu jejich aktivity pod stanovenou mez<sup>84</sup> jsou uvolněny k recyklaci nebo k uložení na zabezpečených skládkách neradioaktivních odpadů. Například radioaktivní odpady vznikající ve zdravotnictví při používání radiofarmak se nejprve ukládají do tzv. vymíracích komor umístěných přímo v nemocnicích do doby, než jejich radioaktivita klesne pod stanovenou mez (u těchto odpadů se jedná o řády hodin, maximálně dnů). Po určené době jsou tyto odpady z vymíracích komor vyjmuty a po přeměření zlikvidovány standardním způsobem jako kterýkoliv jiný odpad.

---

<sup>82</sup> Správa vyhořelého jaderného paliva, ČEZ a.s. [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.cez.cz/cs/odpovedna-firma/zivotni-prostredi/programy-snizovani-zateze-zp/sprava-vyhoreleho-jaderneho-paliva-a-monitoring-je.html>.

<sup>83</sup> OJOVAN, Michael I., LEE, William E.: *An introduction to nuclear waste immobilisation*. Oxford: Elsevier, 2014, second edition, str. 250.

<sup>84</sup> Uvolňovací úrovně stanovené vyhláškou č. 307/2002 Sb., o radiační ochraně, případně povolením SÚJB dle ustanovení § 8 odst. 1 a § 9 odst. 1 písm. h) atomového zákona.

Nízko a středně aktivní radioaktivní odpady tvoří objemově nejrozsáhlejší kategorii radioaktivních odpadů. Pro srovnání uvádím, že v České republice se vyprodukuje přibližně 450 tun nízko a středně aktivních odpadů ročně, zatímco české jaderné elektrárny Temelín a Dukovany vyprodukují ročně necelých 100 tun vyhořelého jaderného paliva, které je možné podřadit do kategorie vysokoaktivních odpadů.<sup>85</sup> Zneškodňování této kategorie odpadů je dnes již vcelku úspěšně vyřešeno. Díky tomu, že tyto odpady přestávají být radioaktivními během několika set let, lze je ukládat do současných povrchových nebo přípovrchových úložišť. Na území České republiky se nacházejí čtyři přípovrchová úložiště radioaktivního odpadu z nichž tři jsou v současnosti stále v provozu. Jedná se o úložiště Dukovany, sloužící zejména k ukládání radioaktivních odpadů, které vznikají v jaderné energetice a patří do kategorie nízko- a středněaktivních odpadů. Úložiště Richard u Litoměřic slouží pro ukládání institucionálních odpadů vznikajících ve zdravotnictví, průmyslu, zemědělství či výzkumu a dále také pro dočasné skladování radioaktivních odpadů, které mají příliš vysokou aktivitu, než aby mohly být trvale uloženy v přípovrchovém úložišti (do doby, než je bude možné uložit v hlubinném úložišti). Posledním v současné době operujícím úložištěm je úložiště Bratrství v Jáchymově, sloužící výlučně k ukládání odpadů obsahujících přirozené radionuklidy. Úložiště Hostim u Berouna je již uzavřeno a jsou pouze monitorovány jeho vlivy na životní prostředí. Dlouhodobé nízko- a středněaktivní radioaktivní odpady, které nejsou přijatelné do dnes provozovaných přípovrchových úložišť jsou upravovány a dočasně skladovány s tím, že se čeká na jejich následné uložení do hlubinného úložiště.

Vysokoaktivní radioaktivní odpady tvoří tu nejrizikovější kategorii radioaktivních odpadů. Vysokoaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo přes jejich relativně malý podíl na celkovém objemu radioaktivních odpadů (v řádech jednotek procent) obsahují až 95 % veškeré radioaktivity všech radioaktivních odpadů.<sup>86</sup> Maje na paměti, že vyhořelé jaderné palivo není až do rozhodnutí původce nebo SÚJB radioaktivním odpadem, na nakládání s ním se vesměs vztahují stejná pravidla jako na nakládání s vysokoaktivními radioaktivními odpady a proto o něm budu v následující části diplomové práce hovořit jako o jednom z druhů vysokoaktivních radioaktivních odpadů. Vysokoaktivní radioaktivní odpady vznikají primárně

---

<sup>85</sup> Vznik radioaktivních odpadů, SÚRAO [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://surao.cz/cze/Uloziste-radioaktivnich-odpadu/Radioaktivni-odpady/Vznik-radioaktivnich-odpadu>.

<sup>86</sup> GREENBERG, Michael R., WEST, Bernadete M., LOWRIE, Karen W., MAYER, Henry J.: *The Reporter's Handbook on Nuclear Materials, Energy, and Waste Management*. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 2009, str. 130.

z provozu jaderných elektráren nebo výzkumných jaderných reaktorů. Jedná se zejména o samotné vyhořelé jaderné palivo, ale dále také o různé konstrukční prvky jaderných elektráren, které byly dlouhodobě ozařovány (např. nádoby reaktorů). Vzhledem k vysoké radioaktivitě a zbytkovému tepelnému výkonu jsou právě vysokoaktivní radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo tou kategorií radioaktivních odpadů, která představuje z hlediska nakládání s radioaktivními odpady největší problém. Tím hlavním problémem je v současnosti chybějící řešení konečné likvidace této kategorie radioaktivních odpadů. Podle Konceptu nakládání s RAO a VJP se kvůli vysokým aktivitám a značnému obsahu dlouhodobých radionuklidů v těchto odpadech předpokládá jejich uložení v hlubinných geologických formacích, tedy v hlubinném úložišti. Nyní jsou vysokoaktivní radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo v souladu s atomovým zákonem skladovány v místech vzniku u původců. Vyhořelé jaderné palivo z jaderných elektráren Temelín a Dukovany je skladováno vždy nejprve v bazénech vyhořelého paliva, tzv. vymíracích bazénech. Tyto bazény vyhořelého paliva jsou vybudovány vždy přímo vedle reaktoru, v reaktorové hale každého bloku obou jaderných elektráren. Vyhořelé palivové soubory se ihned po vyjmutí z reaktoru převezou pod hladinou vody speciálním kanálem do těchto vymíracích bazénů. Zde se skladují pod dostatečnou vrstvou vody, která slouží jednak jako stínící médium a zároveň chladiivo, které odvádí zbytkové teplo produkované vyhořelým palivem. Ve vymíracích bazénech, přímo vedle reaktoru, se vyhořelé palivo skladuje po dobu nezbytnou ke snížení výkonu zbytkového tepla a poklesu radioaktivity na úroveň umožňující jeho přeložení do přepravně-skladovacích obalových souborů<sup>87</sup>. Doba skladování vyhořelého paliva ve vymíracích bazénech může činit až deset let. Poté je palivo přeloženo do již zmíněných přepravně-skladovacích obalových souborů a převezeno do suchých meziskladů vyhořelého paliva nacházejících se v areálech obou jaderných elektráren. Zde bude vyhořelé palivo skladováno až do doby přepracování<sup>88</sup> nebo do doby konečného uložení v hlubinném úložišti. Takovéto skladování je možné po dobu až několika desítek let. Jak uvádí SÚJB, tak „suché skladování je zvládnutá, dlouhodobě ověřená a prakticky bezodpadová technologie“<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Podle typu vyhořelého jaderného paliva jsou v České republice používány přepravně-skladovací obalové soubory typu CASTOR 440/84 a CASTOR 1000/19.

<sup>88</sup> V České republice se v současnosti uplatňuje tzv. otevřený palivový cyklus, který s přepracováním vyhořelého paliva nepočítá a plánuje jeho uložení přímo do hlubinného úložiště.

<sup>89</sup> Nakládání s vyhořelým jaderným palivem (VJP), SÚJB [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.sujb.cz/jaderna-bezpecnost/nakladani-s-vyhorelym-jadernym-palivem/>.

## 2.4 Shrnutí

Ve světle předchozího výkladu je nanejvýš zřejmé, že systém nakládání s radioaktivními odpady je v České republice na vysoké úrovni. To koresponduje se skutečností, že Česká republika je jedním z vyspělých jaderných států, kde má výroba energie z jádra i jaderný výzkum dlouhou historii. Oblast nakládání s radioaktivními odpady je v České republice speciálně právně upravena. Právní úprava nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem je primárně obsažena v atomovém zákoně a v jeho prováděcích předpisech. Lze také identifikovat několik problematických míst současné právní úpravy, ale tyto problematická místa by mohlo vyřešit přijetí nového atomového zákona v tomto roce (2015). Jedná se zejména o problém, kdy mnoho aspektů této problematiky je upraveno prováděcími podzákonými předpisy na základě nevyhovujícího či úplně chybějícího zákonného zmocnění. Jinak můžeme konstatovat, že právní úprava České republiky v oblasti nakládání s radioaktivními odpady je na vysoké úrovni a koresponduje se všemi světovými a evropskými standardy. Česká republika je signatářem několika mezinárodních smluv v oblasti nakládání s radioaktivními odpady, ze kterých jí vyplývají různé závazky v oblasti jaderné bezpečnosti i nakládání s radioaktivními odpady, které Česká republika bez větších problémů plní. Česká republika je také členským státem Evropské unie a Euratomu, jsou tak pro ni závazná i ustanovení evropského práva a závazky z něj plynoucí. To vše zajišťuje vysoký standard této právní úpravy, který je srovnatelný s ostatními vyspělými jadernými státy. Stejně jako právní úprava, tak i institucionální zabezpečení této oblasti je na dobré úrovni (s výhradou uvedenou v části 4.3.2 této práce). SÚJB, jakožto nezávislý dozorový orgán ve smyslu mezinárodních smluv a atomového zákona, dohlíží na jadernou bezpečnost a bezpečnost při nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem. Skrze SÚRAO pak stát zajišťuje samotné nakládání s radioaktivními odpady, a to včetně jejich likvidace uložením. SÚRAO také vykonává některé veřejnoprávní pravomoci ve vztahu k původcům radioaktivních odpadů. Určitou působnost na tomto poli mají i jednotlivá ministerstva. Vláda pak jako vrcholný orgán moci výkonné zastřešuje celé institucionální zabezpečení oblasti nakládání s radioaktivními odpady. Kromě vydávání nařízení k provedení atomového zákona vláda schvaluje důležité koncepční dokumenty, Státní energetickou koncepci a Koncepci nakládání s RAO a VJP, které jsou zásadní pro budoucí vývoj jaderného průmyslu na území České republiky, jelikož určují státní energetickou politiku a způsob nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem.

## **3 Hlubinné úložiště jaderného odpadu**

### **3.1 Pojem hlubinného úložiště**

Přestože současná právní úprava hlubinné úložiště nijak blíže nespecifikuje a nerozlišuje jej od ostatních již existujících přípovrchových úložišť, bude se od nich svým provedením dosti lišit. Hlubinným úložištěm je myšleno úložiště radioaktivních odpadů umístěné hluboko pod zemí ve stabilní geologické formaci.

#### **3.1.1 Obecně o hlubinném úložišti**

V hlubinném úložišti by měly být uloženy na dobu příštích milionů let radioaktivní odpady natolik nebezpečné, že nesplňují podmínky přijatelnosti do dnešních přípovrchových úložišť, tedy zejména vysokoaktivní radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo po jeho prohlášení za radioaktivní odpad, případně nebezpečné produkty jeho přepracování. Za všech okolností, i s přihlédnutím k možnému budoucímu vědeckému pokroku, bude jaderný průmysl produkovat určité množství radioaktivních odpadů, které už nepůjdou dále nijak využít a bude potřeba jejich bezpečné uložení v hlubinném úložišti. Přestože existovaly i jiné návrhy jak naložit s těmito odpady, např. jejich ukládání pod mořské dno nebo jeho odstraňování do kosmického prostoru, ukázalo se hlubinné úložiště jako nejlepší a jediné dnes technologicky zvládnuté řešení. V současnosti se počítá s tím, že v hlubinném úložišti budou radioaktivní odpady uloženy trvale, tj. bez možnosti jejich pozdějšího vyjmutí. To je v souladu s aktuálně platnou právní úpravou, kdy ustanovení § 2 písm. u) atomového zákona určuje za jeden ze znaků ukládání radioaktivních odpadů jeho trvalost bez úmyslu dalšího přemístění uložených odpadů. Možnost pozdějšího vyjmutí radioaktivních odpadů z hlubinného úložiště by v sobě implikovalo spíše dlouhodobé skladování, které je dle článku 21 preambule směrnice Rady č. 2011/70/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, pouze dočasným řešením a nikoliv alternativou k uložení radioaktivního odpadu.

#### **3.1.2 Technické provedení úložiště**

Hlubinné úložiště má být vybudováno ve stabilní geologické formaci v hloubce zhruba půl kilometru pod povrchem. V České republice se předpokládá vybudování hlubinného úložiště v granitických horninách, ostatně všech sedm dnes zvažovaných lokalit pro

vybudování hlubinného úložiště je granitoidního typu. Hlubinné úložiště je založeno na principu pasivní bezpečnosti, tj. bez dalšího dohledu člověka po jeho uzavření. Navrhovaný úložný systém se skládá ze systému několika na sobě nezávislých bariér, kdy každá jedna bariéra by měla být schopna izolovat uložené materiály od životního prostředí po celou dobu jejich nebezpečnosti. Konkrétně se má jednat o kombinaci tzv. inženýrských (umělých) a přírodních (geologických) bariér. První umělou bariéru tvoří samotné palivo, následuje zirkonový povlak palivových tablet a hlavní umělou bariéru představují ukládací kontejnery s izolační schopností dosahující až statisíců let. Životnost kontejneru závisí na materiálu, uvažuje se o kontejnerech z mědi nebo uhlíkaté oceli s příměsí niklu. Dalším prvkem multibariérového systému jsou bentonitové obklady, kterými se obalí ukládací kontejnery. V případě poškození předchozích bariér mohou radionuklidy pronikat skrze bentonit výhradně difúzí. Než radionuklidy proniknou skrze tuto bariéru může tak trvat dalších několik stovek tisíc let. Poslední přírodní bariérou je samotný geologický masiv. Úložné komory by se měly nacházet v hloubce až 500 metrů podzemí ve stabilní granitoidní geologické formaci. Geologický masiv má mít zejména funkci fyzické ochrany, kdy úložiště bude bezpečně schováno pod zemí před vnějšími vlivy. Geologický masiv totiž skýtá stabilní chemické a mechanické prostředí jak pro kontejner, tak pro tlumicí bentonitový obal. V případě selhání (rozuměj konce životnosti) předchozích umělých bariér bude mít geologický masiv rovněž funkci zpomalovací. To znamená, že pohyb radionuklidů z úložiště do biosféry bude dostatečně dlouhý a pomalý, aby jejich radioaktivita mezitím poklesla na velmi nízké, již bezpečné hodnoty. Společně pak tyto bariéry mají zajistit stoprocentní bezpečnost hlubinného úložiště po celou dobu existence nebezpečí vyplývajícího z materiálů v něm uložených.

Hlavní část hlubinného úložiště se bude nacházet v podzemí. Samotné podzemní prostory pro ukládání a manipulaci s kontejnery s vyhořelým palivem a vysokoaktivními radioaktivními odpady mají být vybudovány v hloubce půl kilometru pod zemským povrchem. Hlubinné úložiště by se mělo dále skládat z nadzemního povrchového areálu a přístupových šachet a tunelů propojujících povrchový areál s podzemními prostory. Celková plocha nadzemního areálu by měla být necelých třicet hektarů, z toho pouze na třech hektarech by probíhaly práce s vyhořelým palivem a vysokoaktivními radioaktivními odpady. Zbytek by zabíraly obslužné prostory, ubytovací kapacity, železniční vlečka, atd.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Úložiště radioaktivních odpadů, Budoucí hlubinné úložiště, SÚRAO [online]. [cit. 15. 1. 2015] Dostupné na: <http://sura0.cz/cze/Uloziste-radioaktivnich-odpadu/Budouci-hlubinne-uloziste>.

## 3.2 Plánování a příprava výstavby hlubinného úložiště <sup>91</sup>

Výstavba hlubinného úložiště je projektem, který nemá v novodobé historii České republiky obdoby. Svým rozsahem a dlouhodobostí jeho společenských dopadů se naprosto vymyká běžným doposud realizovaným stavebním projektům (snad jen s výjimkou výstavby jaderných elektráren a vodních přehrad). Projekt takového rozsahu jakým je vybudování hlubinného úložiště jaderného odpadu nelze realizovat v průběhu několika let. Je to proces značně dlouhodobý, skládající se z mnoha etap, ve kterých vystupuje velký počet subjektů s různými zájmy. Nejprve je třeba vybrat vhodnou lokalitu pro vybudování hlubinného úložiště, která by splňovala všechny požadované geologické podmínky. Ovšem nejsou to jenom geologické podmínky, které musí daná lokalita splňovat. Dalšími kritérii pro výběr vhodné lokality jsou ochrana životního prostředí, dobrá dopravní dostupnost a v neposlední řadě také akceptace ze strany místního obyvatelstva. Proces vyhledávání vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště se formálně dělí na etapu výzkumu (hledání potenciálně vhodných území a vlastností horninového prostředí) a etapu průzkumu (získávání a ověřování údajů o geologických strukturách a podzemních prostorech před zahájením stavebních prací i v jejich průběhu). Geologický průzkum lze dále rozdělit na etapu vyhledávací (podrobné geofyzikální a geochemické mapování lokalit bez provádění hloubkových vrtů), etapu průzkumnou (potvrzení vhodnosti a charakteru hlavní lokality na základě podrobných vrtných prací, průzkumné hloubkové vrty až do hloubky jednoho kilometru) a etapu podrobně průzkumnou (ověření vlastností a vhodnosti horninového prostředí zkoumáním přímo na lokalitě v horninovém komplexu, vybudování podzemní laboratoře). Teprve po nalezení vhodné lokality bude možné přistoupit k samotné výstavbě hlubinného úložiště. To bude proces neméně složitý jak z hlediska technického, tak i z hlediska právního. Výstavba hlubinného úložiště bude totiž předmětem bezpočtu povolovacích řízení vedených na základě mnoha právních předpisů.

### 3.2.1 Historie

Systematický proces přípravy výstavby hlubinného úložiště a hledání vhodné lokality pro jeho vybudování započal v České republice ihned poté, kdy po převratných politických změnách ve střední a východní Evropě roku 1989 bylo nanejvýš zřejmé, že nedojde

---

<sup>91</sup> Tato část diplomové práce čerpá převážně z informací umístěných na webových stránkách SÚRAO ke dni 15. 1. 2015. Dostupné na: <http://surao.cz/cze/Uloziste-radioaktivnich-odpadu/Budouci-hlubinne-uloziste/Vyber-lokality>.

k původně zamýšlenému bezplatnému odvozu vyhořelého jaderného paliva do Ruské federace. Český geologický ústav v roce 1992 na základě požadovaných geologických vlastností doporučil 27 potenciaálně vhodných oblastí pro umístění hlubinného úložiště k dalšímu výzkumu. Následně Ústav jaderného výzkumu Řež vybral 13 nejperspektivnějších oblastí, u kterých provedl podrobnou analýzu pomocí archivovaných geologických informací. Na základě této analýzy Ústav jaderného výzkumu Řež do roku 1998 zúžil výběr na 5 oblastí, v nichž vytipoval 8 potenciaálních lokalit.

V roce 2002 byla vládou schválena zmiňovaná Koncepce nakládání s RAO a VJP, která nalezení a potvrzení vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště určuje jako jednu ze zásadních priorit pro splnění koncepce z dlouhodobého hlediska. SÚRAO následně navázalo na předchozí práce a doplnilo proces výběru vhodné lokality i o regionální výzkum dle doporučení IAEA. S přihlédnutím k těmto novým kritériím<sup>92</sup> bylo doporučeno nejvhodnějších 11 lokalit ve třech typech různých hornin. V dalších letech SÚRAO provedlo další etapu výzkumů, kterou zakončilo předběžným výběrem šesti nejvhodnějších lokalit (všechny tyto lokality se už nacházejí pouze v granitoidních masivech), jež doporučilo do druhé etapy výzkumu s využitím leteckého geofyzikálního průzkumu a družicových snímků. Byly rovněž zpracovány studie proveditelnosti umístění povrchového areálu budoucího hlubinného úložiště, jeho napojení s podzemními prostory úložiště a napojení celého areálu na technickou a dopravní infrastrukturu. Posléze v letech 2003 až 2005 proběhly geofyzikální výzkumné práce, které zúžily a zpřesnily velikost zájmových oblastí. Ve všech zkoumaných lokalitách se však veřejnost v čele s dotčenými obcemi postavila proti záměru výstavby hlubinného úložiště. Vláda tak rozhodla o pozastavení geologických prací v těchto šesti zkoumaných lokalitách z hlediska umístění hlubinného úložiště až do roku 2009.<sup>93</sup> Cílem pozastavení prací na vyhledávání vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště mělo být umožnění navázání dialogu s veřejností odmítající tento projekt a nalezení kompromisu ohledně budoucího postupu při výběru vhodné lokality.

Vzhledem k tomu, že tato jednání se zainteresovanou veřejností nepřinášela uspokojující výsledky, byla do výběru přidána nová lokalita Kraví hora na Žďársku, kde se očekával

---

<sup>92</sup> Např. kritéria pro umístění jaderných zařízení podle vyhlášky SÚJB č. 215/1997 Sb., o kritériích na umístění jaderných zařízení a velmi významných zdrojů ionizujícího záření, kritéria ochrany životního prostředí vyplývající ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a další.

<sup>93</sup> Usnesení vlády České republiky č. 550/2004 ze dne 2. 6. 2004.

pozitivnější přístup obyvatelstva<sup>94</sup>. SÚRAO také v roce 2008 na základě vládou schváleného plánu činnosti<sup>95</sup> započalo s ověřováním území pěti vojenských újezdů na území České republiky z hlediska vhodnosti pro umístění hlubinného úložiště. Snahou bylo rozšířit seznam vhodných lokalit pro geologický průzkum o méně konfliktní území z hlediska postoje veřejnosti. Na základě nového průzkumu byla navržena potencionální lokalita Chlum, nacházející se ve vojenském újezdu Boletice. Ta je ovšem považována pouze za záložní řešení, pokud by nebylo dosaženo výběru z již existujících kandidátních lokalit. V roce 2009 vláda schválila koncepční dokument Politika územního rozvoje České republiky 2008<sup>96</sup>. Jedná se o strategický dokument připravovaný Ministerstvem pro místní rozvoj a schvalovaný vládou, který „určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování..., zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů“ a dále „koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady“.<sup>97</sup> Politika územního rozvoje, v bodě 169 (kapitola Odpadové hospodářství) ukládá MPO a SÚRAO za úkol vybrat dvě nejvhodnější lokality do roku 2015 a stanovit podmínky územní ochrany těchto lokalit. Konkrétní lokality ale Politika územního rozvoje neobsahuje.

Na konci roku 2010 za podpory MPO a v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí vznikla tzv. „Pracovní skupina pro dialog o hlubinném úložišti“ (dále jen „Pracovní skupina“), která si klade za cíl přispět k transparentnosti procesu výběru vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště, a to s respektováním zájmu veřejnosti na posílení aktivní spoluúčasti veřejnosti, respektive dotčených obcí v tomto procesu. Většinu členů Pracovní skupiny tvoří představitelé místních samospráv z obcí v lokalitách zvažovaných pro umístění hlubinného úložiště a místních ekologických organizací. V pracovní skupině jsou dále zastoupeni i představitelé obou komor parlamentu, státních institucí zodpovědných za ukládání radioaktivních odpadů (MPO, MŽP, SÚJB, SÚRAO), odborníci v humanitních i technických oborech a představitelé ekologických iniciativ s celostátní působností.<sup>98</sup> Pracovní skupina mimo jiné vypracovala vlastní návrh věcného záměru zákona, který měl posílit legitimitu výběru lokality úložiště formou zapojení obcí a orgánů nejvyšší státní

<sup>94</sup> Na Žďársku, v lokalitě Dolní Rožínka dodnes probíhá těžba uranové rudy. Tedy je zde předpoklad, že obyvatelstvo má větší povědomí o rizicích a přínosech jaderného průmyslu, což umožní racionální debatu o případném umístění hlubinného úložiště v této lokalitě.

<sup>95</sup> Usnesení vlády České republiky č. 1315/2008 ze dne 20. 10. 2008.

<sup>96</sup> Usnesení vlády České republiky č. 929/2009 ze dne 20.7.2009.

<sup>97</sup> Srovnej ustanovení § 31 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>98</sup> Pracovní skupina, SÚRAO [online]. [cit. 15. 1. 2015] Dostupné na: <http://surao.cz/cze/Pracovni-skupina>.

moci.<sup>99</sup> Bylo navrhováno, aby dotčené obce měly právo v určité fázi procesu výběru vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště možnost vyjádřit svůj nesouhlas s umístěním hlubinného úložiště a tím efektivně zastavit jakékoliv práce na přípravě jeho výstavby v dané lokalitě. Takový nesouhlas obce by mohla překonat jenom vláda po souhlasném usnesení Senátu. Přestože se k návrhu např. MŽP stavělo zprvu pozitivně, nebyl tento návrh pro námitky jiných státních orgánů (SÚJB, SÚRAO, MPO) nikdy předložen vládě ke schválení a dodnes nebyl realizován.

Současně se zřízením Pracovní skupiny se po pětileté přestávce znovu rozběhly práce na samotném vyhledávání vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště. SÚRAO potvrdilo svůj předchozí výběr vhodných lokalit a tím ukončilo etapu výzkumu. Následovat by tak měla etapa geologického průzkumu. Tato fáze se bude sestávat z odběru vzorků jak z povrchu, tak i z malých vrtů do hloubky maximálně několika metrů v síti přibližně 100 x 100 metrů. Geofyzikální průzkum v této fázi bude prováděn pouze měřeními z povrchu terénu. Po analýze takto získaných má SÚRAO vybrat dvě geologicky nejvhodnější lokality (hlavní a záložní).

### **3.2.2 Současnost**

Jelikož aktuálně platná Koncepce nakládání s RAO a VJP vytyčila za cíl nalézt tyto dvě nejvhodnější lokality již do konce roku 2015, bylo nutné započít s geologickým průzkumem co nejdříve. Na začátku roku 2013 proto SÚRAO prostřednictvím státního podniku DIAMO a odštěpného závodu GEOMIN podalo žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech v lokalitě Kraví hora pro první etapu geologického průzkumu podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Žádosti pro ostatních šest lokalit byly podány stejným způsobem v průběhu září roku 2013. SÚRAO tak učinilo i přes odpor dotčených obcí a vyvolalo tím značnou nevoli mezi veřejností, protože tak porušilo své dřívější sliby, že bez dohody s obcemi nedojde v navržených lokalitách k zahájení průzkumných prací. SÚRAO argumentovalo tím, že žádost nepodalo samo SÚRAO, nýbrž státní podnik DIAMO prostřednictvím svého odštěpného závodu GEOMIN (což je argument dosti chabý). Druhým protiargumentem SÚRAO je fakt, že podalo žádosti o stanovení průzkumného území pouze

---

<sup>99</sup> Návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality hlubinného úložiště radioaktivních odpadů a o změně zákona č. 44/1988 Sb, o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

pro první etapu geologického průzkumu, to znamená etapu vyhledávání<sup>100</sup>, při níž se budou pouze sbírat vzorky z povrchu a neproběhnou žádné vrty (ani do hloubky několika metrů). Teprve na základě vyhodnocení výsledků této první etapy a vyloučení některých lokalit se přistoupí k etapě průzkumu<sup>101</sup>, kdy budou probíhat mělké vrty do hloubky maximálně několika metrů. SÚRAO nadále slibuje, že nepožádá o stanovení průzkumného území k této etapě průzkumu bez souhlasu dotčených obcí a jiných majitelů pozemků v dotčených lokalitách. Ministerstvo životního prostředí České republiky (dále jen „MŽP“), jakožto věcně příslušný správní orgán vyhovělo všem žádostem o stanovení průzkumného území na konci roku 2014. V současnosti mi není známo, zda tato rozhodnutí již nabyla právní moci. Ale dá se předpokládat, že dotčené obce, případně ekologická sdružení podaly proti těmto rozhodnutím rozklad podle ustanovení § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Přes všechna ujištění SÚRAO o neinvazivnosti této etapy průzkumu totiž odpor veřejnosti proti postupu SÚRAO nijak nepolevil a dá se tak předpokládat, že obce využijí všech dostupných právních prostředků, jak rozhodnutí o stanovení průzkumného území zvrátit.

Další významnou událostí v dění okolo vyhledávání vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště je začlenění Pracovní skupiny do Rady vlády pro energetickou a surovinovou strategii České republiky (dále jen „Rada vlády“). Rada vlády je stálým poradním orgánem vlády v oblasti energetické a surovinové politiky státu, jejíž činnosti zabezpečuje MPO. Předsedou Rady vlády je ministr průmyslu a obchodu. Pracovní rada má v Radě vlády postavení pracovní skupiny s vlastním statutem. To bylo umožněno usnesením vlády č. 724 ze dne 3. září 2014, kterým vláda schválila nový statut Rady vlády. Toto jakési povýšení Pracovní skupiny by mohlo otevřít nový prostor pro navázání dialogu mezi dotčenou veřejností a státem.

### 3.2.3 Budoucnost

Pro úspěšné pokračování projektu výstavby hlubinného úložiště v souladu s Konceptí nakládání s RAO a VJP je nezbytné v co nejkratší době vybrat dvě nejvhodnější lokality pro

---

<sup>100</sup> Vyhláška MŽP č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek (dále jen „vyhláška o geologických pracích“), definuje etapu vyhledávání jako „soubor prací, jimiž se má zjistit výskyt a pravděpodobný rozsah geologických struktur nebo podzemních prostorů vhodných pro konkrétní zásah do zemské kůry“. Viz ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky.

<sup>101</sup> Etapa průzkumu je vyhláškou o geologických pracích definována jako „soubor prací, jejichž účelem je získat a ověřit geologické údaje o geologických strukturách a podzemních prostorech připravovaných pro realizaci zvláštního zásahu do zemské kůry“. Viz ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky.

vybudování hlubinného úložiště a začlenit hlubinné úložiště do jejich územních plánů. K tomu je ovšem klíčové nalezení shody mezi státem a dotčenou veřejností. Tomu by mělo výrazně dopomoci zmiňované začlenění Pracovní skupiny do Rady vlády. Ovšem to samo o sobě stačit nebude. Dotčené obce se stále dožadují většího zapojení do procesu výběru vhodné lokality a zároveň posílení svých práv. K tomu všemu zde ještě vystupují různé nevládní ekologické organizace, které mají proti projektu také své výhrady, s nimiž je potřeba se vypořádat. Bude tedy nutné nějakým způsobem tento problém vyřešit, ať už přijetím zákona o větším zapojení obcí, či jinak. Jistá míra akceptace ze strany dotčené veřejnosti je však nezbytná pro legitimitu celého projektu v rámci dnešního demokratického zřízení.

V současnosti také probíhá aktualizace Koncepce pro nakládání s RAO a VJP. V návrhu této aktualizace<sup>102</sup> se lze dočíst, že hlavní strategie v oblasti nakládání s vysokoaktivními radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem se nemění. Hlubinné úložiště je stále prioritou z hlediska zneškodnění této kategorie radioaktivních odpadů. Vzhledem ke zdržení v procesu hledání vhodné lokality v důsledku odporu dotčené veřejnosti se počítá s posunutím některých termínů souvisejících s realizací tohoto projektu. Podle návrhu aktualizace by do konce roku 2015 mělo dojít k nalezení kompromisu mezi státem (resp. SÚRAO, MPO, SÚJB a vládou) a dotčenými obcemi, a to včetně projednání legislativního návrhu pro posílení postavení obcí při výběru vhodné lokality. Zároveň SÚRAO dostalo za úkol vytvořit dlouhodobý program partnerství s komunitami ovlivněnými přípravou a provozováním hlubinného úložiště. Původní termín nalezení dvou nejvhodnějších lokalit má být posunut z roku 2015 až na rok 2020. Do roku 2025 by pak měla být připravena projektová a bezpečnostní dokumentace k vydání rozhodnutí o finální lokalitě a zároveň by do té doby měla být podána žádost o územní ochranu vybrané lokality.<sup>103</sup> V roce 2030 je pak naplánován začátek výstavby podzemní laboratoře ve finální lokalitě. Výstavba samotného hlubinného úložiště by měla začít v roce 2050 a se zahájením provozu se počítá kolem roku 2065.

Jak je zřejmé z předešlého výkladu, tak plánování a příprava výstavby hlubinného úložiště je nesmírně celospolečensky citlivým tématem, jež dlouhodobě provázají problémy s akceptací ze strany dotčené veřejnosti. Problém není ani tak v tom, že by veřejnost jako

---

<sup>102</sup> Dostupné na: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/zivotni-prostredi/183-14-navrh-aktualizace-koncepce-nakladani-s-radioaktivnimi-odpady-rao-a-vyhorelym-jadernym-palivem-vjp-v-cr-t-30-10-2014.aspx>. [cit. 15. 1. 2015]

<sup>103</sup> To znamená žádost o stanovení chráněného ložiskového území podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

celek odmítala vybudování hlubinného úložiště. Naopak, jeho potřebu si valná většina veřejnosti uvědomuje. Nikdo ale nechce mít hlubinné úložiště ve své blízkosti, ať už důvodů strachu o svou bezpečnost a zdraví, nebo z důvodů čistě ekonomických (možnost snížení ceny pozemků v blízkosti hlubinného úložiště).<sup>104</sup> V každém případě bude pro úspěšné pokračování projektu výstavby hlubinného úložiště nutné odpor veřejnosti překonat a to nikoliv silou, ale dialogem a spoluprací. Už samotná příprava, výstavba a provoz hlubinného úložiště jsou záležitostmi na několik desetiletí, avšak radioaktivní odpady potom zůstanou v úložišti izolovány od životního prostředí po dobu nám lidem zcela vzdálenou (stovky tisíc až miliony let). Projekt, který má tak dlouhodobé důsledky je nutné v demokratické společnosti podrobit náležitě debatě a rozhodnout o něm až po dosažení dohody se všemi zúčastněnými stranami.

### **3.3 Právní úprava plánování a výstavby hlubinného úložiště**

Bylo zde již řečeno, že hledání vhodné lokality a samotná výstavba hlubinného úložiště je předmětem řady povolovacích řízení, jejichž právní úprava je roztržena do mnoha právních předpisů. Projekt hlubinného úložiště je samozřejmě také předmětem územního plánování. Současná právní úprava nijak nezohledňuje specifickou a výjimečnou povahu hlubinného úložiště, tudíž hlubinné úložiště bude předmětem standardního postupu při územním plánování, stejně jako standardních správních povolovacích řízení, která se nebudou nijak lišit od povolování jiných stavebních projektů. Níže se pokusím stručně popsat nejdůležitější nezbytné kroky z hlediska územního plánování a povolovacích řízení, které jsou nutné pro zdárné vybudování hlubinného úložiště v České republice. Záměrně opomím řízení vedená v zájmu ochrany životního prostředí (SEA a EIA), o kterých bude pojednáno později.

#### **3.3.1 Koncepční fáze**

První fází při přípravě výstavby hlubinného úložiště je jeho promítnutí do Politiky územního rozvoje a do územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán).

**Politika územního rozvoje** (dále jen „PÚR“) je nástroj územního plánování, který zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“), definuje jako dokument vymezující požadavky na konkretizaci úkolů územního

---

<sup>104</sup> Srovnej tzv. fenomén NIMBY (not in my backyard).

plánování pro území celé České republiky s ohledem na udržitelný rozvoj území, zohledňující při tom přeshraniční a mezinárodní souvislosti, určující strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů, koordinující tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanovící úkoly zajišťující tuto koordinaci.<sup>105</sup> PÚR pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky (dále jen „MMR“) a schvaluje ji vláda. Dle ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona je PÚR závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, dotýká se taktéž samostatné působnosti obcí<sup>106</sup>. Z tohoto hlediska je zahrnutí hlubinného úložiště do PÚR naprosto zásadní, neboť důsledkem toho je povinnost obcí vymezit ve svých územních plánech plochu pro výstavbu hlubinného úložiště bez ohledu na to, zda s výstavbou takového hlubinného úložiště souhlasí.

**Zásady územního rozvoje** (dále jen „ZÚR“) jsou dalším z koncepčních nástrojů územního plánování<sup>107</sup>, tentokrát vydávaný formou opatření obecné povahy. ZÚR pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti a vydává je zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. ZÚR se pořizují pro území celého kraje a podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona mimo jiné vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, což se bude týkat jistě právě i hlubinného úložiště. Ve vztahu k hlubinnému úložišti jsou ZÚR důležité ještě z toho hlediska, že podle toho samého ustanovení stavebního zákona mohou vymezit tzv. územní rezervy, plochy nebo koridory u nichž stanoví jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutné teprve prověřit. V územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. ZÚR musí být v souladu s PÚR a zároveň jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.<sup>108</sup>

**Územní plán** konkretizuje cíle a úkoly územního plánování<sup>109</sup> v souladu s PÚR a se ZÚR. Podle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán „stanoví základní koncepci

---

<sup>105</sup> Srovnej ustanovení § 31 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

<sup>106</sup> Srovnej ustanovení § 6 odst. 1 a 5 stavebního zákona.

<sup>107</sup> Koncepčními nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Naproti tomu stojí realizační nástroje územního plánování, typicky územní rozhodnutí nebo regulační plán v rozsahu, v jakém pro zastavěné území nahrazuje územní rozhodnutí.

<sup>108</sup> Srovnej ustanovení § 31 odst. 4 a § 36 odst. 5 stavebního zákona.

<sup>109</sup> Srovnej ustanovení § 18 a 19 stavebního zákona.

*rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání...; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“.* Územní plán pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti a vydává jej zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Hlubinné úložiště by mělo být zahrnuto do územních plánů obcí pouze ve dvou nejvhodnějších lokalitách, tedy až po geologickém průzkumu, který vyloučí ostatní lokality.

Posledním nástrojem územního plánování je **regulační plán**. Jedná se o koncepční nástroje územního plánování, který ovšem může nahradit i územní rozhodnutí jakožto nástroj realizační. Má formu opatření obecné povahy a může být zpracováván pro vymezenou plochu kraje nebo obce. O pořízení a vydání rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje. Regulační plán pořizuje krajský úřad nebo úřad obce s rozšířenou působností.

### **3.3.2 Geologický průzkum**

PÚR ve znění právě projednávané aktualizace stanovuje za cíl vymezení potenciální plochy pro hlubinné úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. Zároveň ukládá MPO společně se SÚRAO za úkol do roku 2020 vybrat dvě nejvhodnější kandidátní lokality a stanovit podmínky jejich územní ochrany, a následně do roku 2025 provést výběr finální lokality.<sup>110</sup> Proto je nezbytně nutné provedení geologického průzkumu a jiných geologických prací za účelem nalezení těchto lokalit. Samotná výstavba hlubinného úložiště je potom podle ustanovení § 34 odst. 1 písm b) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) (dále jen „horní zákon“), považována za zvláštní zásah do zemské kůry.

Geologické práce upravuje zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích (dále jen „zákon o geologických pracích“). Další podrobnosti upravuje vyhláška č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek. Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích je možné geologické práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a průzkum výhradních ložisek nevyhrazených nerostů

---

<sup>110</sup> Aktualizace Politiky územního rozvoje, bod 169 [online]. [cit. 15. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Navrh-Aktualizace-c-1-Politiky-uzemniho-rozvoje-CR>.

provádět pouze na průzkumném území, které je stanoveno právnické osobě nebo fyzické osobě, která má oprávnění k hornické činnosti<sup>111</sup>. Ustanovení § 4 odst. 8 zákona o geologických pracích poté stanoví, že pro žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry platí obdobný postup jako pro vyhledávání nebo průzkum ložisek vyhrazených nerostů. Prvním krokem před započítím geologických prací ve smyslu zákona o geologických pracích, které by měly pomoci určit dvě nejvhodnější lokality pro výstavbu hlubinného úložiště, je tedy žádost o stanovení průzkumného území. Průzkumné území je stanoveno ve zvláštním správním řízení vedeném MŽP, které je zahajováno na žádost. Účastníky řízení jsou žadatel, obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, popřípadě osoba, které zvláštní zákon postavení účastníka řízení přiznává (zejména občanská sdružení podle ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).<sup>112</sup> Proti rozhodnutí o stanovení průzkumného území mohou účastníci řízení podat rozklad podle ustanovení § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Pokud bude geologický průzkum v souvislosti s hledáním vhodné lokality prováděn i důlními díly, a současně půjde o svislá důlní díla o hloubce větší než 40 metrů, vodorovná či úklonná důlní díla o délce větší než 100 metrů nebo i důlní díla kratší, za předpokladu že jsou z nich ražena další důlní díla, jejichž délka spolu s uvedenými díly přesáhne 100 metrů, pak bude potřeba získat povolení k hornické činnosti (srovnej výklad níže) od obvodního báňského úřadu.<sup>113</sup> Stanovení průzkumného území pro první etapu geologického průzkumu (bez provádění důlních děl) je fáze, v níž se v současnosti nachází projekt plánování a výstavby hlubinného úložiště v České republice.

Zákon o geologických pracích dále ve svém ustanovení § 6 odst. 1 uvádí, že geologické práce se provádějí podle schváleného projektu geologických prací, který vyjadřuje zejména sledovaný cíl geologických prací a určuje metodický a technický postup jejich odborného, racionálního a bezpečného provádění. Odstavec třetí stejného paragrafu stanovuje povinnost subjektu vykonávajícího geologické práce oznámit projekt geologických prací obsahující strojní vrtné práce hlubší než 30 metrů nebo strojní vrtné práce, jejichž celková délka přesahuje 100 metrů, krajskému úřadu, v jehož správním obvodu mají být práce spojené se zásahem do pozemku prováděny, a to nejméně 30 dní před zahájením prací spojených se

---

<sup>111</sup> Srovnej ustanovení § 5 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

<sup>112</sup> Viz ustanovení § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích.

<sup>113</sup> Srovnej ustanovení § 5 písm. c) vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem.

zásahem do pozemku. Krajský úřad se k tomuto projektu geologických prací vyjádří do 30 dnů z hlediska zájmů chráněných zvláštními právními předpisy<sup>114</sup>. V odůvodněných případech může krajský úřad uložit zadavateli opatření expertního posouzení Českou geologickou službou, biologického hodnocení nebo jiného odborného posouzení nebo podkladu. V takovém případě se zahájení geologických prací na přiměřenou dobu odloží.

Při provádění geologických prací spojených se zásahem do pozemku jsou subjekty tyto práce vykonávající povinny uzavřít s vlastníkem (příp. nájemcem při nemožnosti zjistit vlastníka) takového pozemku písemnou dohodu o provádění geologických prací. V případě, že k takové dohodě nedojde, rozhodne příslušný krajský úřad o omezení vlastnických práv vlastníka nebo nájemce nemovitosti uložením povinnosti strpět provedení geologických prací.<sup>115</sup> Subjekty provádějící geologické práce mají povinnost uvést použité nemovitosti do předešlého stavu, případě pozemky po dohodě s vlastníkem rekultivovat. Vlastník má nárok na náhradu škody, vznikne-li nějaká, podle obecných předpisů o náhradě škody.

Až bude na základě podrobného geologického průzkumu identifikována vhodná lokalita pro vybudování hlubinného úložiště, bude nutné zajistit územní ochranu této lokality tak, aby se v budoucnosti neznemožnilo její použití pro výstavbu hlubinného úložiště. Toho lze docílit jednak pomocí již zmíněných územních rezerv a dále pomocí stanovení tzv. chráněného ložiskového území podle horního zákona. Ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona stanoví, že na zvláštní zásahy do zemské kůry, včetně vyhledávání a průzkumu prováděného pro tyto účely, se vztahují přiměřeně ustanovení § 11, 16, 17, 18, 23, 32, 33 a § 36 až 39 horního zákona. To znamená, že na výstavbu hlubinného úložiště se budou vztahovat i ustanovení ohledně chráněného ložiskového území (§ 16, 17 a 18 horního zákona). Tato ustanovení stanoví, že ochrana zvláštního zásahu do zemské kůry se zajišťuje stanovením chráněného ložiskového území, které je zapisováno do katastru nemovitostí. V chráněném ložiskovém území nelze bez zvláštního stanoviska dotčeného orgánu zřizovat stavby a zařízení, která nesouvisí se zvláštním zásahem do zemské kůry (hlubinným úložištěm). Režim stanoveného chráněného ložiskového území je zakotven v ustanoveních § 18 a 19 horního zákona. Chráněné ložiskové území stanovuje MŽP po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti České republiky rozhodnutím vydaným v součinnosti s MPO, obvodním báňským

---

<sup>114</sup> Například stavební zákon, horní zákon, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) atd.

<sup>115</sup> Srovnej ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona o geologických pracích.

úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Řízení se zahajuje buď na návrh, nebo z podnětu orgánu státní správy. Jediným účastníkem takového řízení je pouze navrhovatel.<sup>116</sup>

### 3.3.3 Realizační fáze

Jakmile bude nalezena vhodná lokalita pro vybudování hlubinného úložiště a bude zajištěna její územní ochrana prostřednictvím zahrnutí hlubinného úložiště do územně plánovací dokumentace (ZÚR a územních plánů dotčených obcí) a stanovením chráněného ložiskového území, bude možné přistoupit k samotné výstavbě hlubinného úložiště. Nastupuje tak fáze realizační.

Na výstavbu hlubinného úložiště bude aplikováno najednou hned několik právních předpisů. Část hlubinného úložiště umístěná pod zemí bude mít povahu důlního díla<sup>117</sup>, tudíž se na tuto část nebudou vztahovat ustanovení o územním ani o stavebním řízení.<sup>118</sup> Výstavba této části hlubinného úložiště se bude řídit předpisy z oblasti horního práva. Povrchový areál hlubinného úložiště, tedy vše co se má nacházet nad zemským povrchem, bude však předmětem standardních veřejnoprávních povolení podle stavebního zákona. Hlubinné úložiště bude mít dále také povahu jaderného zařízení podle ustanovení § 2 písm. h) bod 3. atomového zákona a budou se tak na něj vztahovat i povolovací řízení podle ustanovení § 9 atomového zákona.

Při realizaci výstavby částí hlubinného úložiště umístěných pod zemí bude z hlediska horního práva nutné získat povolení k hornické činnosti podle ustanovení § 17 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“). Hornickou činností se podle ustanovení § 2 písm. f) tohoto zákona rozumí mimo jiné i zvláštní zásahy do zemské kůry. Zvláštní zásahy do zemské kůry povoluje obvodní báňský úřad.<sup>119</sup> Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou potom dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o hornické činnosti žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Další

<sup>116</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 1 horního zákona.

<sup>117</sup> Podle ustanovení § 34 odst. 3 horního zákona se podzemní prostory, které vzniknou zvláštními zásahy do zemské kůry, považují za důlní díla

<sup>118</sup> Srovnej ustanovení § 79 odst. 2 písm. m) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

<sup>119</sup> Viz ustanovení § 11 odst. 1 zákona o hornických činnostech.

podrobnosti týkající se řízení o povolení hornické činnosti stanovuje vyhláška Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, vydaná k provedení zákona o hornické činnosti. Zřizování, provoz, zajišťování a likvidaci zařízení pro ukládání radioaktivních odpadů (hlubinného úložiště) upravuje vyhláška Českého báňského úřadu č. 99/1992 Sb., o zřizování, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro ukládání odpadů v podzemních prostorech.

Jestliže podzemní části hlubinné úložiště nepodléhají územnímu ani stavebnímu řízení podle stavebního zákona, tak jeho nadzemních částí se tato výjimka netýká. Všechny části hlubinného úložiště nacházející se na povrchu tak budou muset být nejprve umístěny na základě územního rozhodnutí<sup>120</sup> a poté budou předmětem žádosti o stavební povolení<sup>121</sup>. Stavební zákon k tomu říká, že u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení, vykonává působnost stavebního úřadu MPO, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, kdy působnost stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí vykonává MMR.<sup>122</sup> Jinak se úprava územního a stavebního řízení u staveb nadzemní části hlubinného úložiště nijak neliší od kterékoliv jiné stavby.

Z hlediska jaderné bezpečnosti bude předpokladem pro umístění, výstavbu, uvádění do provozu a provoz hlubinného úložiště povolení vydané SÚJB ve správním řízení podle atomového zákona.

### **3.4 Shrnutí**

Hlubinné úložiště jaderného odpadu je na základě všech dnes dostupných vědeckých poznatků nejlepší a jediné technologicky zvládnuté řešení, jak naložit s vysokoaktivními radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem, které jsou produktem mírového využívání jaderné energie. Uložení těchto materiálů do podzemních geologických formací hluboko pod povrchem je v současnosti jedinou možností, jak tyto nebezpečné materiály izolovat od životního prostředí po dobu statisíců až milionů let, tedy do doby poklesu jejich radioaktivity na bezpečnou úroveň.

---

<sup>120</sup> Srovnej ustanovení § 76 a násl. stavebního zákona.

<sup>121</sup> Srovnej ustanovení § 103 a násl. stavebního zákona.

<sup>122</sup> Srovnej ustanovení § 13 odst. 2 a § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

Samotné hlubinné úložiště bude však svým provedením a vlastnostmi, které musí splňovat, aby bylo schopno nebezpečné materiály v něm uložené bezpečně izolovat po tak dlouhou dobu, naprosto unikátní stavbou, která ještě nikde na světě nebyla realizována. Proces plánování a výstavby hlubinného úložiště je tak pro Českou republiku výzvou jak z hlediska technologického, tak i z hlediska náležité právní úpravy.

Plánování a výstavba hlubinného úložiště je nesmírně komplikovaný proces, který může trvat až několik desetiletí. Je také předmětem bezpočtu povolovacích a jiných řízení vedených na základě mnoha právních předpisů z celé řady oblastí správního práva. První přijdou na řadu přepisy z oblasti horního práva. Nejprve je nutné najít vhodnou lokalitu s příhodnými geologickými podmínkami pro vybudování hlubinného úložiště pomocí geologického průzkumu. K tomu je potřeba stanovení průzkumného území podle zákona o geologických pracích ve spojení s horním zákonem. Následně je nutné promítnout hlubinné úložiště do územních plánů obcí ve vybrané lokalitě. To vše až po předchozím zahrnutí hlubinného úložiště do vládního koncepčního dokumentu v oblasti územního plánování, tj. Politiky územního rozvoje, a do zásad územního rozvoje příslušného kraje, se kterými musí být územní plány dotčených obcí v souladu. V souvislosti s nalezením vhodné lokality je také potřeba zajistit její územní ochranu, aby vybudování hlubinného úložiště nemohlo být do budoucna jakkoliv ztíženo. K tomu poskytuje nástroje jak stavební právo formou tzv. územních rezerv, tak i horní právo formou stanovení tzv. chráněného ložiskové území podle horního zákona.

Posléze započne samotná výstavba, jež bude probíhat z části podle předpisů horního práva (části hlubinného úložiště nacházející se pod povrchem) a z části podle předpisů stavebního práva (části hlubinného úložiště nacházející se na povrchu). Výstavba podzemní části hlubinného úložiště je považována za hornickou činnost, ke které je potřeba povolení Českého báňského úřadu podle zákona o hornické činnosti. Nadzemní část hlubinného úložiště se bude při výstavbě podrobovat územnímu a stavebnímu řízení podle stavebního zákona. V neposlední řadě se na výstavbu hlubinného úložiště budou vztahovat předpisy atomového práva, jelikož hlubinné úložiště je jaderným zařízením dle atomového zákona. K jeho umístění, výstavbě, uvádění do provozu a provozu tak bude potřeba získat povolení SÚJB podle atomového zákona.

V současnosti se ovšem projekt výstavby hlubinného úložiště v České republice stal předmětem odporu mezi dotčenou veřejností a tudíž není jisté, jaké bude jeho pokračování. Obce, na jejichž území se nacházejí vytipované lokality pro výstavbu hlubinného úložiště, si stěžují na nedostatečné zapojení do procesu výběru vhodné lokality. Zároveň tyto obce navrhují, aby měly možnost výstavbu hlubinného úložiště ve své blízkosti zakázat. V tom je podporují i mnohé ekologické nevládní organizace, které dlouhodobě protestují proti projektu hlubinného úložiště a využívání jaderné energie vůbec. A přestože stát dlouhodobě deklaruje svůj zájem na tom, aby hlubinné úložiště bylo vybudováno v lokalitě nalezené v součinnosti s dotčenými obcemi a ve shodě s veřejným míněním, tak prozatím se brání jakýmkoliv pokusům o větší zapojení těchto obcí do procesu hledání vhodné lokality pro umístění hlubinného úložiště. Obce se tak z hlediska zapojení při hledání vhodné lokality a při výstavbě hlubinného úložiště musí prozatím spokojit s prostředky, které jim nabízí současná právní úprava. Vzhledem k různorodosti správních řízení vedených v souvislosti s plánováním a výstavbou hlubinného úložiště jsou možnosti obcí v každé fázi realizace projektu hlubinného úložiště a v každém řízení vedeném podle různých předpisů veřejného práva značně rozdílné.

Bude tedy nesmírně zajímavé pozorovat, jaký bude osud výstavby hlubinného úložiště v České republice v následujících letech. Potřeba vybudování hlubinného úložiště, navzdory snahám o nalezení jiných alternativ<sup>123</sup>, je v současnosti nepopiratelná. Závazek vybudovat úložiště pro definitivní uložení vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva vyplývá pro Českou republiku i z předpisů evropského práva. Přesto je ale nezbytné zajistit, aby proces výstavby hlubinného úložiště byl procesem transparentním, kde bude mít veřejnost své slovo, a zajistit tak legitimitu celého projektu. To je úkol, jehož řešení Českou republiku teprve čeká.

---

<sup>123</sup> KALIŠOVÁ, Olga.: „Předávané správcovství“ – alternativa ke konečným úložištím. *Jaderný odpad? Děkujeme, nechceme!*. Praha: Calla, roč. 2014, č. 2, str. 10 – 11.

## 4 Vybrané aspekty právní úpravy související s výstavou hlubinného úložiště

V této části diplomové práce bych se rád zaměřil na některé vybrané aspekty právní úpravy, vztahující se k plánování a výstavbě hlubinného úložiště. Konkrétně se budu zabývat tím, jak současná právní úprava zohledňuje požadavek na ochranu životního prostředí při přípravě, výstavbě a provozu hlubinného úložiště. Následně se zaměřím na právní úpravu účasti veřejnosti v jednotlivých fázích plánování a výstavby hlubinného úložiště. Nakonec popíši, jak si současná právní úprava stojí z hlediska finančního a institucionálního zabezpečení celého projektu přípravy a výstavby hlubinného úložiště. U všech těchto dílčích aspektů právní úpravy analyzuji současný stav, identifikuji případné nedostatky a pokusím se navrhnout jejich řešení.

### 4.1 Ochrana životního prostředí

Ochrana životního prostředí<sup>124</sup> je nezbytnou podmínkou trvale udržitelného rozvoje<sup>125</sup> naší společnosti. Proto je ochrana životního prostředí, resp. právo na příznivé životní prostředí, zakotveno i na ústavní úrovni, a to v článku 35 Listiny základních práv a svobod<sup>126</sup>. Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje.<sup>127</sup> Ochrana životního prostředí tak bude jedním ze základních požadavků zohledňovaných při výstavbě hlubinného úložiště a při jeho provozu.

#### 4.1.1 Posuzování vlivů na životní prostředí

Tak jako kterákoliv jiná lidská činnost, tak i hledání vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště, jeho výstavba a provoz budou mít určité vlivy na životní prostředí. V souladu s principy uplatňovanými v právu životního prostředí (např. principem nejvyšší

---

<sup>124</sup> Životní prostředí je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje (§ 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

<sup>125</sup> Rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (§ 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

<sup>126</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.

<sup>127</sup> Viz ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

hodnoty, principem trvale udržitelného rozvoje a zejména principem prevence)<sup>128</sup> je nutné tyto vlivy na životní prostředí posoudit ještě před započítáním dané činnosti a rozhodnout, zda je posuzovaná činnost přípustná z hlediska ochrany životního prostředí. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“) stanoví, že „území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení“<sup>129</sup> a „každý, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, projektuje, provádí nebo odstraňuje stavby, je povinen takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území“<sup>130</sup>. Posuzování vlivů na životní prostředí se týká jak koncepcí<sup>131</sup>, tak především jednotlivých záměrů<sup>132</sup>. Zákonem upravujícím problematiku posuzování vlivů na životní prostředí je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“).<sup>133</sup>

Podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí mimo jiné koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody. Takové koncepce jsou předmětem posuzování vždy, pokud se týkají území tvořeného územním obvodem více než jedné obce, v ostatní případech jsou koncepce předmětem posuzování vlivů na životní prostředí pouze, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.<sup>134</sup> Posuzování vlivů na životní prostředí se tak vždy týká i Koncepce pro nakládání s RAO a VJP, Státní energetické koncepce, Politiky územního rozvoje, Zásad územního rozvoje a pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení, tak i územněplánovací dokumentace

---

<sup>128</sup> Podrobněji k principům ochrany životního prostředí např. DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, 3. vydání, str. 49 – 54; nebo VILLALOBOS, Manuel.: *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu*. Praha, 2011. 118 str. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Martina Franková. Dostupné na: <https://is.cuni.cz/webapps/zpp/download/150005455/?lang=cs>.

<sup>129</sup> Viz ustanovení § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>130</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 2 zákona o životním prostředí.

<sup>131</sup> Strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.

<sup>132</sup> Stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>133</sup> Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí mimo jiné provádí závazky České republiky plynoucí z mezinárodního a evropského práva. Srovnej Úmluvu o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice, uzavřenou v Espoo (Finsko) 25. 2. 1991; Mezinárodní úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, uzavřenou v Aarhusu (Dánsko) 25. 6. 1988; Směrnici Rady ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS); Směrnici Rady 97/11/ES ze dne 3. 3. 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; Směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>134</sup> Srovnej ustanovení § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

jednotlivých obcí. Všechny koncepční dokumenty obsahující projekt hlubinného úložiště tak budou podrobeny posouzení jejich vlivů (včetně vlivů jimi zamýšleného hlubinného úložiště) na životní prostředí. Přestože výsledkem posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. procesu SEA) je pouze nezávazné stanovisko, představuje proces SEA významný prostředek ochrany životního prostředí. Orgán schvalující koncepci ji nemůže schválit bez tohoto stanoviska a zároveň je povinen zohlednit požadavky a podmínky obsažené ve stanovisku nebo alespoň odůvodnit, proč tak neučinil.<sup>135</sup>

Kromě koncepcí obsahujících hlubinné úložiště bude předmětem posouzení vlivů na životní prostředí i samotný záměr výstavby hlubinného úložiště. Předmětem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (tzv. procesu EIA) jsou dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vždy záměry uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona zahrnuté do kategorie I. V této příloze č. 1 jsou v záměrech kategorie I pod bodem 3.5 uvedena zařízení určená pro konečné uložení, konečné zneškodnění nebo dlouhodobé skladování plánované na více než 10 let vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva a dále radioaktivních odpadů na jiném místě, než na kterém jsou vyprodukovány. Záměr výstavby úložiště tak bude vždy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí i v procesu EIA. Stejně jako v případě SEA je výsledkem procesu EIA nezávazné stanovisko. Toto stanovisko je podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.<sup>136</sup> Bez stanoviska nelze vydat v žádném správním ani jiném řízení rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru. V těchto řízeních a postupech je úřad příslušný k vydání stanoviska dotčeným správním úřadem ve smyslu ustanovení § 136 správního řádu. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je správní orgán do svého rozhodnutí. V opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.<sup>137</sup> K tomu je ovšem nutné dodat, že v současnosti je Parlamentem České republiky projednáván vládní návrh zákona, který by měl zákon o posuzování vlivů na životní prostředí podstatným způsobem novelizovat. Stanovisko o posouzení vlivů na životní by tak již nebylo pouhým odborným podkladem pro vydání

---

<sup>135</sup> Srovnej ustanovení § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>136</sup> Srovnej ustanovení § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>137</sup> Srovnej ustanovení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

rozhodnutí v navazujícím řízení, nýbrž závazným stanoviskem podle ustanovení § 149 správního řádu, o jehož povaze bude pojednáno v další části této diplomové práce.

Posuzování vlivů na životní prostředí v rámci procesu SEA a EIA je jedním z významných prostředků ochrany životního prostředí, který najde své uplatnění i při plánování a výstavbě hlubinného úložiště. Je také přímým odrazem principu prevence aplikovaném v právu životního prostředí. Nejedná se však o jediný a zdaleka ani o neúčinnější prostředek k prosazení zájmů na ochraně životního prostředí.

#### **4.1.2 Závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí**

Zdaleka neúčinnějším prostředkem k ochraně životního prostředí jsou závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, která jsou vydávána podle předpisů o ochraně životního prostředí. Tato stanoviska se uplatní jak při územním plánování, tak i v územním a stavebním řízení. Správní řád stanoví, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí jiného správního orgánu.<sup>138</sup> Zamítavé stanovisko tak znemožňuje vydání požadovaného rozhodnutí či opatření obecné povahy.<sup>139</sup> Případné podmínky uplatněné v závazném stanovisku se automaticky stávají součástí toho rozhodnutí, k němuž se závazné stanovisko vztahuje. Při rozporu závazných stanovisek jednotlivých dotčených orgánů nebo při řešení rozporů mezi správními orgány, které vedou správní řízení, a dotčenými orgány, se postupuje podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu.<sup>140</sup> Pokud tyto spory není možné vyřešit dohodou, rozhodne nejbližší společný nadřízený orgán. Jestliže takového orgánu není, proběhne dohodovací řízení mezi ústředními správními úřady. Pokud tyto ústřední správní úřady nebudou schopny dosáhnout řešení, bez zbytečného odkladu předloží věc k řešení vládě.<sup>141</sup> Stavební zákon také stanoví, že dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. To znamená, že navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo jestliže

---

<sup>138</sup> Viz ustanovení § 149 správního řádu.

<sup>139</sup> Srovnej ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

<sup>140</sup> Pro řešení rozporů při územním plánování a stavebním řízení odkazuje na správní řád i stavební zákon, srovnej ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona.

<sup>141</sup> Srovnej ustanovení § 136 odst. 6 a § 133 správního řádu.

vyplývají z větší podrobnosti posuzované věci v pozdějších řízeních, jinak se k nim nepřihlíží.<sup>142</sup>

Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou tak dle mého názoru nejúčinnějším a nejdůležitějším prostředkem ochrany životního prostředí. Jejich prostřednictvím orgány ochrany životního prostředí mohou autoritativně rozhodnout, zda je projekt hlubinného úložiště v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí. Jestliže shledají, že výstavba a provoz hlubinného úložiště může životní prostředí ohrozit, mají možnost jeho vybudování autoritativně zakázat, popřípadě stanovit závazné podmínky pro jeho výstavbu a provoz.

### **4.1.3 Ochrana životního prostředí v horním právu**

Prostředkem ochrany životního prostředí v horním právu je zejména institut řešení střetu zájmů podle ustanovení § 33 horního zákona. Na základě ustanovení § 34 odst. 2 horního zákona se institut řešení střetu zájmů přiměřeně použije i na zvláštní zásahy do zemské kůry, tedy i na geologický průzkum vedený v souvislosti s hledáním vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště a na samotnou výstavbu hlubinného úložiště.

Horní zákon stanoví, že jestliže jsou zvláštním zásahem do zemské kůry ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, nebo objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní provedení zvláštního zásahu do zemské kůry při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.<sup>143</sup> Zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy se rozumí jednak zájmy veřejné, např. zájmy na ochraně životního prostředí, zájmy na ochraně zdraví či zájmy na územním rozvoji dané oblasti. Zadruhé jsou těmito zájmy také zájmy soukromé, především vlastnická práva osob dotčených zvláštním zásahem do zemské kůry. Ochrana soukromých zájmů přísluší zpravidla jejich nositelům, tedy konkrétním fyzickým a právnickým osobám. Ochrana veřejných zájmů pak přísluší orgánům veřejné správy, které jsou k tomu kompetentní dle příslušných zákonů.<sup>144</sup> Organizace provádějící zvláštní zásah do zemské kůry je povinna se před zahájením prací dohodnout s orgány veřejné moci a fyzickými a právnickými osobami, kterým přísluší ochrana těchto zájmů na tom, zda se má

---

<sup>142</sup> Srovnej ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>143</sup> Srovnej ustanovení § 33 odst. 1 horního zákona ve spojení § 34 odst. 2 horního zákona

<sup>144</sup> BERNARD, Michal.: Právní ochrana životního prostředí v hornictví. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 2, str. 81.

ohrožený zájem chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu. Tato dohoda se potom předkládá krajskému úřadu k zaujetí stanoviska a je platná, jestliže krajský úřad do jednoho měsíce od předložení nevyjádří svůj nesouhlas s touto dohodou (uplatňuje se zde tzv. fikce pozitivního rozhodnutí<sup>145</sup>). Nedojde-li k takové dohodě nebo vysloví-li s takovou dohodou krajský úřad svůj nesouhlas, rozhodne o řešení střetů zájmů MPO po projednání s MŽP a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.<sup>146</sup> Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, a jestliže postup při jejich řešení stanoví zvláštní předpisy.<sup>147</sup> Postup při řešení rozporů podle horního zákona se nepoužije na řešení rozporů při vymezení zastavěného území, pořizování územně plánovací dokumentace ani v územním a stavebním řízení podle stavebního zákona. V těchto případech se postupuje podle správního řádu.<sup>148</sup>

Kromě institutu řešení střetu zájmů obsahuje horní zákon ještě povinnost organizací provádějících zvláštní zásah do zemské kůry zjistit skutečnosti potřebné k posouzení možných vlivů zvláštního zásahu do zemské kůry na ložiska, vody a jiné přírodní zdroje, na životní prostředí a na další zákonem chráněné obecné zájmy.<sup>149</sup>

Tedy i předpisy v oblasti horního práva určitým způsobem reflektují požadavky na ochranu životního prostředí. Je však zajímavé, že v případě střetu zájmů na ochraně životního prostředí bude konečnou instancí, rozhodující v případě nemožnosti dosažení dohody zainteresovaných stran, Ministerstvo průmyslu a obchodu, a nikoliv Ministerstvo životního prostředí. Lze usuzovat, že toto řešení vyplývá z hodnot prosazovaných v době přijetí těchto právních předpisů. Všechny zmiňované zákony z oblasti horního práva byly přijaty v době před rokem 1989, tedy v době, kdy zájmy průmyslu byly jasně nadřazeny zájmům na ochraně životního prostředí. Přes četné novelizace těchto zákonů v pozdější době se tento deficit nepodařilo úplně napravit. Oblast horního práva tak z hlediska ochrany životního prostředí rozhodně zaostává za ostatními oblastmi veřejného práva. Bylo by proto vhodné zamyslet se nad možností komplexní novelizace (popř. zcela nové právní úpravy) horního práva, která by lépe reflektovala moderní požadavky na ochranu životního prostředí v souladu s ostatními

---

<sup>145</sup> Blíže k fikci pozitivního rozhodnutí HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, 8. vydání, str. 679.

<sup>146</sup> Srovnej ustanovení § 33 odst. 2 a odst. 3 horního zákona.

<sup>147</sup> Viz ustanovení § 33 odst. 2 horního zákona.

<sup>148</sup> Viz ustanovení § 33 odst. 7 horního zákona.

<sup>149</sup> Srovnej ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) horního zákona ve spojení s § 34 odst. 2 horního zákona.

předpisy veřejného práva. Kromě tohoto deficitu vykazuje horní právo i další nedostatky, a to zejména s ohledem na připuštění účasti veřejnosti v některých řízeních o čemž bude pojednáno později v dalších částech této diplomové práce. I z tohoto hlediska je změna současné právní úpravy horního práva více než žádoucí.

#### **4.1.4 Ostatní prostředky ochrany životního prostředí**

Kromě výše zmíněných prostředků ochrany životního prostředí poskytuje právo i další prostředky jak chránit zájmy na ochraně životního prostředí.

Jedná se zejména o námitky účastníků jednotlivých řízení. Okruh účastníků řízení je sice v každém řízení odlišný (viz níže podkapitola o účasti veřejnosti), ale ve většině řízení týkajících se hlubinného úložiště budou účastníky minimálně obce, v jejichž blízkosti by se mělo hlubinné úložiště budovat. Obce budou v těchto řízeních prosazovat jak své ekonomické a jiné zájmy, tak samozřejmě mohou a měly by prosazovat i zájmy na ochraně životního prostředí.<sup>150</sup> Účastníkem řízení se mnohdy můžou stát i jiné osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpisy. V souvislosti s ochranou životního prostředí jsou klíčová především ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Tato ustanovení umožňují občanským sdružením, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, resp. občanským sdružením, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, stát se za určitých okolností účastníky jednotlivých řízení. V těchto řízeních posléze mohou prosazovat zájmy spojené s ochranou životního prostředí.

V mnoha řízeních je také připuštěno, aby i širší veřejnost vyjadřovala své připomínky k předmětu daného řízení (zejména v procesu SEA a EIA). Byť takové připomínky nemusejí být při rozhodování vždy zohledněny, jsou v demokratickém zřízení důležitým informačním zdrojem pro jednotlivé správní orgány, který správním orgánům pomáhá určit společenskou přijatelnost možných řešení.

Jako poslední prostředek ochrany životního prostředí stojí za to zmínit integrovanou prevenci podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění,

---

<sup>150</sup> Srovnej ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), které stanoví, že obec „pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“.

o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ovšem ustanovení tohoto zákona se na výstavbu hlubinného úložiště nevztahují, tudíž zde nebude podstatu tohoto prostředku ochrany životního prostředí nijak hlouběji rozebírat.<sup>151</sup>

## 4.2 Účast veřejnosti

Často diskutovaným problémem objevujícím se v souvislosti s plánovanou výstavbou hlubinného úložiště je zapojení dotčených obcí do procesu výběru vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště a účast veřejnosti v jednotlivých povolovacích řízeních. Problematika přípuštění účasti veřejnosti se však netýká pouze povolovacích řízení ve vztahu k hlubinnému úložišti, ale všech řízení, která se nějakým způsobem dotýkají ochrany životního prostředí. Základním právně závazným mezinárodněprávním dokumentem v této oblasti je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva) z roku 1998<sup>152</sup>. Na tuto úmluvu navazuje několik evropských směrnic a následně se její požadavky promítají i do řady českých zákonů v oblasti ochrany životního prostředí. Vzhledem k tomu, že problematika implementace Aarhuské úmluvy je značně komplikovaná a rozsah této práce mi neumožňuje se tímto tématem podrobněji zabývat, omezím se v mém výkladu pouze na některé dílčí aspekty této problematiky. Níže tak nabídnu zejména výčet účastníků jednotlivých řízení vedených v souvislosti s povolováním a výstavbou hlubinného úložiště a zhodnotím možnosti obcí a veřejnosti prosazovat v těchto řízeních zájmy na ochraně životního prostředí.

### 4.2.1 Posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí (SEA a EIA)

Z ustanovení § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v kombinaci s jeho přílohou 1 plyne, že záměr hlubinného úložiště bude vždy předmětem posouzení vlivů na životní prostředí. V souladu s Aarhuskou úmluvou je v této rané fázi zaručen široký přístup veřejnosti, jelikož se jedná o počáteční fázi rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.<sup>153</sup> V řízení o posuzování

---

<sup>151</sup> Pro podrobnější výklad odkazuji na DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, 3. vydání, str. 232 – 238.

<sup>152</sup> V originále Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.

<sup>153</sup> Srovnej čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) se kdokoli může vyjadřovat k jednotlivým dokumentům předkládaným v procesu posuzování vlivů. Proces EIA je také téměř vždy spojen s veřejným projednáním<sup>154</sup>, které je přístupné každému, přičemž každý se také může na veřejném projednání vyjádřit k posudku. V souladu s ustanovením § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů ve spojení s jeho přílohou č. 6 příslušný úřad uvede ve svém stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vypořádání všech vyjádření, která obdržel. V řízení o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) je účast veřejnosti upravena obdobně. K zajištění informovanosti veřejnosti jsou informace o jednotlivých dokumentech předkládaných v procesu EIA či SEA, o místě a času konání veřejného projednání a další informace uvedené v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí zveřejňovány na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu<sup>155</sup> a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (například v místním tisku či rozhlase).<sup>156</sup>

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je z hlediska účasti veřejnosti významný ještě tím, že jeho ustanovení § 23 odst. 9 stanoví podmínky, za kterých se místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (např. zájmy na ochraně životního prostředí), nebo obec dotčená záměrem, stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů<sup>157</sup>. Podmínky pro účast v navazujících řízeních jsou následující: (i) občanské sdružení nebo dotčená obec musí ve stanovených lhůtách podat písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku (ii) příslušný úřad ve svém stanovisku uvede, že toto vyjádření zcela nebo z části do svého stanoviska zahrnul, a (iii) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodne, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Vzhledem k tomu, že poslední dvě podmínky jsou praxí považovány spíše za formální<sup>158</sup>, umožňuje toto ustanovení

---

<sup>154</sup> V souladu s ustanovením § 9 odst. 9 zákona o posuzování vlivů lze upustit od konání veřejného projednání dokumentace a posudku, neobdržel-li úřad žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.

<sup>155</sup> Informační portály EIA a SEA jsou dostupné na: [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr) a [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100\\_koncepce](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce).

<sup>156</sup> Srovnej ustanovení § 16 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>157</sup> Takovými navazujícími řízeními budou zpravidla řízení vedená na základě stavebního zákona (územní a stavební řízení), avšak může se jednat o jakékoliv řízení, které bude vedeno po vydání stanoviska EIA před tím, než oznamovatel bude moci přikročit k samotné realizaci oznamovaného záměru.

<sup>158</sup> Správní úřady příslušné k posuzování ve svých stanoviscích zpravidla uvádějí všechna občanská sdružení, která se v průběhu procesu EIA k věci vyjádřila a vyloučení z navazujícího řízení na základě ustanovení § 23 odst. 9 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí také není běžné. Srovnej SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, str. 94.

občanským sdružením široký přístup do navazujících řízení, kde pak mohou uplatňovat svá procesní práva jako účastníci takových řízení.

Nutno poznamenat, že na takovéto účastníky myslí ve své definici účastníků i správní řád.<sup>159</sup> Na občanská sdružení, účastníci se podle tohoto ustanovení, se tak bude nahlížet jako na tzv. vedlejší účastníky (§ 27 odst. 2 správního řádu), kteří mohou hájit jen ty zájmy, jež souvisejí s jejich posláním.<sup>160</sup> Problémy však nastávají v případech, kdy jednotlivé zákony stanovují okruh účastníků odlišně od správního řádu. Tedy v případech, kdy zvláštní předpisy stanoví taxativně výčet účastníků řízení a nezahrnou do nich občanská sdružení ani dotčené obce. Soudy dovodily, že *„pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn., že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje“*.<sup>161</sup> To se ovšem týkalo úpravy účastenství ve stavebním řízení ve znění stavebního zákona před 1. 1. 2013. Dnes již stavební zákon mezi účastníky stavebního řízení výslovně uvádí i *„osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí“*.<sup>162</sup> Existují však i řízení upravená zvláštními zákony, kde je okruh účastníků upraven takovým způsobem, že účast občanských sdružení se vůbec nepřipouští a ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se neaplikuje. K takovým zákonům patří i atomový zákon, který v ustanovení § 14 odst. 1 jasně stanoví, že žadatel je jediným účastníkem řízení. K tomu více i usnesení NSS č. j. 7 A 56/2002 ze dne 2. 12. 2003, které se sice týkalo účastenství občanských sdružení podle ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale je aplikovatelné i v případě ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nejvyšší správní soud v tomto případě došel k závěru, že *„zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2*

<sup>159</sup> Srovnej ustanovení § 27 odst. 4 správního řádu.

<sup>160</sup> Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, ze kterého vyplývá, že s námitkami takového občanského sdružení je správní orgán povinen se věcně vypořádat *„pouze v případě, že se týkají zájmů, které toto sdružení hájí a které lze podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny (srovnej zejména ust. § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.“* Tento rozsudek, byť se týká ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak je aplikovatelný i na ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>161</sup> Viz rozsudek NSS č. j. 5 As 41/2009-91 ze dne 27. 5. 2010.

<sup>162</sup> Viz ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona.

*správního řádu<sup>163</sup>. Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 citovaného zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.“*

K důležitým aspektům účastenství patří zejména právo podávat námitky (tam kde to zákony dovolují) a pak také možnost podat opravný prostředek proti výslednému rozhodnutí, včetně možnosti napadnout předmětné rozhodnutí správní žalobou. Ovšem k aktivní legitimaci občanských sdružení ke správní žalobě podle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, je konstantně judikováno, že občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, mohou ve správní žalobě úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva, jelikož nejsou nositeli hmotných práv.<sup>164</sup>

V případě, že by se občanská sdružení nestala účastníky navazujících řízení na základě ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jsou aktivně legitimována k podání žaloby na základě ustanovení § 23 odst. 10 citovaného zákona. Podle tohoto ustanovení „*občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“ Ovšem jak již bylo výše řečeno, občanská sdružení se zpravidla stávají účastníky navazujících řízení, a proto je pro ně výhodnější podat správní žalobu přímo podle ustanovení soudního řádu správního, jelikož tak není rovnou vyloučena možnost odkladného účinku podané správní žaloby.

---

<sup>163</sup> Usnesení NSS vycházelo ještě ze starého správního řádu, kde byl ale okruh účastníků správních řízení vymezen obdobně jako dnes.

<sup>164</sup> Srovnej např. rozsudky NSS čj. 7 As 2/2009-80 ze dne 4. 2. 2010, čj. 1 As 40/2009-251 ze dne 2. 9. 2009 a čj. 3 As 8/2005-118 ze dne 7. 12. 2005.

Přestože je účast široké veřejnosti při procesech EIA a SEA zajištěna pouze formou nezávazných připomínek, jedná se o jeden z důležitých nástrojů, kterým může široká veřejnost prosazovat (nebo alespoň zveřejňovat) své zájmy na ochraně životního prostředí. Možná ještě důležitější význam má ale účast v procesu posuzování vlivů na životní prostředí z toho hlediska, že umožňuje občanským sdružením a dotčeným obcím, aby se staly účastníky navazujících řízení (nestanou-li se tak rovnou na základě zákonů upravujících jednotlivá řízení). Již jednou zmiňovaná novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by měla práva veřejnosti podstatným způsobem rozšířit. Evropská komise má dlouhodobé výtky k implementaci požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice), do českého práva. V souvislosti s tím by připravovaná novela měla umožnit dotčené veřejnosti, a to zejména občanským sdružením v oblasti ochrany životního prostředí, stát se účastníky navazujících správních řízení bez jakýchkoliv omezení. Podle navrhovaného znění novely by občanská sdružení měla mít právo podávat odvolání proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. Občanská sdružení také mají být oprávněna napadnout rozhodnutí vydaná v navazujícím řízení správní žalobou na zrušení rozhodnutí, a to opět i v případě, že nebyla účastníkem samotného řízení, ve kterém bylo příslušné rozhodnutí vydáno. Největší změnou oproti současné úpravě by však mělo být výslovné stanovení, že občanská sdružení mohou napadat nejenom procesní, ale i hmotnou nezákonnost napadených rozhodnutí, a pro tyto účely se bude mít za to, že občanská sdružení mají práva, která mohou být napadeným rozhodnutím zkrácena. Pokud bude novela v tomto znění schválena, dojde k podstatnému posílení práv občanů při ochraně životního prostředí. Česká republika tak po dlouhých letech konečně začne plnit své závazky plynoucí z EIA směrnice a z Aarhuské úmluvy.

## **Koncepční fáze**

Při přípravě PÚR jsou možnosti dotčených obcí a široké veřejnosti značně omezené. K politice územního rozvoje, jakožto k celostátnímu nástroji územního plánování, se sice může vyjadřovat každý a to včetně dotčených obcí, ovšem závazná stanoviska ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona mohou uplatnit pouze ústřední správní úřady a kraje.<sup>165</sup> Návrh PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, oznámení

---

<sup>165</sup> A to do 90 dnů od obdržení návrhu PÚR, jinak se ke stanoviskům nepřihlíží. Srovnej ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona.

o konání veřejného projednání (nejméně 30 dnů předem), a rovněž určení lhůty (ne kratší 60 dnů od veřejného projednání) pro podání připomínek obcí a veřejnosti zveřejňuje MMR způsobem umožňujícím dálkový přístup.<sup>166</sup> Stanoviska, připomínky a případné výsledky konzultací se sousedními státy jsou podkladem pro stanovisko k vlivu politiky územního rozvoje na životní prostředí (SEA) a pro úpravu návrhu politiky územního rozvoje. Přestože má PÚR zásadní dopady na život v dotčených obcích, neboť jejím důsledkem je povinnost dotčených obcí vymezit ve svých územních plánech plochy pro v PÚR navržené projekty (např. hlubinné úložiště), nemají obce ani širší veřejnost v současnosti žádné prostředky, jak účinně hájit své zájmy při její přípravě. Vládě je toliko při schválení předkládána zpráva obsahující vyhodnocení připomínek obcí a veřejnosti se zdůvodněním způsobu jejich zapracování.

Při pořizování ZÚR uplatňují závazná stanoviska k návrhu dotčené orgány, ministerstva a sousední kraje. Široká veřejnost, tj. každý včetně dotčených obcí a občanských sdružení, může uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky k návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území do 30 dnů od jejich doručení veřejnou vyhláškou. Připomínky jsou podkladem pro stanovisko k vlivu zásad na životní prostředí (SEA) a pro posouzení návrhu ZÚR ze strany MMR. O upraveném a posouzeném návrhu ZÚR se posléze koná veřejné projednání, o němž je veřejnost uvědoměna veřejnou vyhláškou spolu se zveřejněním daného dokumentu. V této fázi také dochází k diferencování veřejnosti, kdy stavební zákon stanoví, že dotčené obce, zástupce veřejnosti<sup>167</sup> a tzv. oprávněný investor (vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury) mohou do 7 dnů od veřejného projednání podávat námítky proti návrhu ZÚR. Ve stejné lhůtě může každý, tedy zbývající nekvalifikovaná veřejnost, uplatňovat připomínky k upravenému návrhu ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Rozdíl spočívá v tom, že o námítkách se vydává samostatné rozhodnutí, které lze samostatně napadnout správní žalobou, zatímco v případě připomínek postačuje jejich vyhodnocení, proti kterému se lze bránit až podáním návrhu na zrušení samotných ZÚR podle ustanovení § 101a soudního řádu správního. Proti

---

<sup>166</sup> Viz ustanovení § 33 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>167</sup> Dle ustanovení § 23 stavebního zákona může být veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejmeně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejmeně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejmeně 500 občanů kraje nebo nejmeně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejmeně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

rozhodnutí o námitce se sice není možné odvolat ani proti němu nelze podat rozklad<sup>168</sup> a stavební zákon zároveň v ustanovení § 41 odst. 5 nepřipouští možnost změny rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení podle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu, přesto obrana možná je. Samotné rozhodnutí o námitce lze napadnout správní žalobou a bránit se tak tímto způsobem.

Poté následuje proces tvorby územního plánu. V rámci jednotlivých fází tvorby územního plánu může veřejnost (každý) uplatňovat připomínky jednak k návrhu zadání územního plánu, a jednak k návrhu územního plánu. Návrh zadání územního plánu se doručí dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Do 30 dnů pak mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů, krajský úřad uplatní v téže lhůtě také stanovisko<sup>169</sup> a sousední obce mohou uplatnit podněty. Veřejnost musí uplatnit své připomínky do 15 dnů od doručení zadání veřejnou vyhláškou. Na základě výsledků projednání (tedy i připomínek veřejnosti) pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení.<sup>170</sup> Na základě upraveného a schváleného zadání je pořízen návrh územního plánu, který je opět předmětem připomínkování ze strany veřejnosti.<sup>171</sup> O upraveném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. V této fázi stavební zákon opět zvýhodňuje určité subjekty, když stanovuje, že vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti mohou do 7 dnů ode dne veřejného projednání uplatnit své námitky. Ostatní veřejnost může ve stejné lhůtě uplatňovat připomínky. K rozdílu mezi připomínkami a námitkami odkazují na výklad výše. Podotýkám, že na rozdíl od úpravy projednávání ZÚR se v tomto případě mezi osobami privilegovanými k podání námitek nevyskytují dotčené obce.

V souvislosti s výstavbou hlubinného úložiště dojde také pravděpodobně k rozhodnutí o vydání územního opatření o stavební uzávěře podle ustanovení § 97 a násl. stavebního zákona. Toto opatření, vydávané radou obce v přenesené působnosti, má charakter opatření obecné povahy a slouží k omezení nebo zákazu stavební činnosti ve vymezeném dotčeném

---

<sup>168</sup> Srovnej ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu.

<sup>169</sup> Krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>170</sup> Viz ustanovení § 47 odst. 4 stavebního zákona.

<sup>171</sup> Srovnej ustanovení § 50 odst. 3 stavebního zákona.

území po dobu trvání stavební uzávěry, pokud by tato stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Návrh územního opatření o stavební uzávěře se písemně projedná s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu. Námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře mohou podat, kromě osob uvedených v ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

### 4.2.3 Geologický průzkum

Bylo již uvedeno, že pro účely geologického průzkumu je nutné nejdříve stanovit tzv. průzkumné území podle zákona o geologických pracích. Podle ustanovení § 4a odst. 2 tohoto zákona jsou účastníky žadatel o stanovení průzkumného území, obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, popřípadě osoba, které zvláštní zákon postavení účastníka řízení přiznává<sup>172</sup>. K rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území je příslušné MŽP. Proti takovému rozhodnutí lze podat rozklad. Zájmy na ochraně životního prostředí jsou chráněny prostřednictvím vyjádření krajského úřadu k projektu geologických prací a dále pomocí institutu řešení střetu zájmů podle ustanovení § 33 horního zákona (viz výklad k ochraně životního prostředí v horním právu). Vlastnická, resp. majetková práva obcí i soukromých osob jsou chráněna ustanovením § 14 zákona o geologických pracích, podle něhož jsou organizace provádějící geologické práce spojené se zásahem pozemku povinny před vstupem na cizí pozemek uzavřít s vlastníkem písemnou dohodu, která musí být v souladu s relevantními právními předpisy (např. zákonem o ochraně přírody a krajiny, stavebním zákonem, apod.). V případě, že se s vlastníkem nelze dohodnout, rozhodne příslušný krajský úřad o omezení vlastnických práv vlastníka uložením povinnosti strpět provedení geologických prací. Geologické práce také mohou být za určitých podmínek předmětem posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), jelikož hloubkové vrty pro ukládání radioaktivního odpadu jsou uvedeny v příloze 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v kategorii II, položka 2.11, a jako takové podléhají zjišťovacímu procesu podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Tomu, jaké jsou právní možnosti dotčených obcí a širší veřejnosti při procesu EIA byl věnován výklad výše.

---

<sup>172</sup>Zejména ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Po provedení geologického průzkumu a identifikaci vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště nastoupí fáze stanovení tzv. chráněného ložiskového území pro zvláštní zásah do zemské kůry podle ustanovení horního zákona. Chráněné ložiskové území stanovuje MŽP po projednání s krajským úřadem v součinnosti s MPO, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Účastníkem tohoto řízení je podle ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona pouze navrhovatel. Spolu s řízeními podle atomového zákona se tak jedná o jeden z případů, kdy zvláštní zákon vylučuje použití obecné definice účastníků řízení podle správního řádu a zároveň také vylučuje aplikaci ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přestože jsou v tomto řízení citelně dotčena práva dotčených obcí (ať už právo na jejich svobodný rozvoj nebo jejich majetková práva) nemají obce za současné právní úpravy žádnou možnost, jak do tohoto řízení zasáhnout. Proto právě tato fáze přípravy výstavby hlubinného úložiště v současnosti vyvolává mezi dotčenou veřejností nejvíce odporu. Navrhovaným řešením je, aby závaznou podmínkou pro stanovení chráněného ložiskového území byl souhlas dotčených obcí<sup>173</sup> s tím, že případné nesouhlasy obcí by bylo možné ve veřejném zájmu překonat rozhodnutím vlády po předchozím závazném usnesení Senátu.<sup>174</sup> Já osobně toto řešení pokládám za vcelku rozumné, avšak trochu nekoncepční. Vadí mi zejména, že by se souhlas dotčených obcí měl vyžadovat pouze v případě stanovení chráněného ložiskového území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech. Jako vhodnější se mi jeví zakotvení této podmínky obecně pro všechna řízení týkající se stanovení chráněného ložiskového území pro jakékoliv účely. Zároveň mám pochybnosti, zda překonání nesouhlasu dotčených obcí podmiňovat závazným usnesením Senátu, zda by nebylo účelnější ponechat toto rozhodnutí čistě na vládě, jakožto na vrcholném orgánu moci výkonné. Avšak současnou koncepci, kdy dotčené obce nemají žádnou možnost jak se řízení o stanovení chráněného území účastnit, pokládám za neúnosnou.

#### **4.2.4 Realizační fáze**

Při samotné realizační fázi výstavby hlubinného úložiště se bude postupovat podle několika právních předpisů. Na nadzemní část areálu hlubinného úložiště se budou aplikovat ustanovení stavebního zákona o územním a stavebním řízení, podzemní část hlubinného

---

<sup>173</sup> Souhlas obcí v jejich samostatné působnosti, tedy souhlas zastupitelstev dotčených obcí.

<sup>174</sup> Srovnej návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality hlubinného úložiště radioaktivních odpadů a o změně zákona č. 44/1988 Sb, o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

úložiště bude předmětem posuzování podle zákonů horního práva a „jaderné části“ hlubinného úložiště budou předmětem povolení SÚJB podle atomového zákona.

Umístování staveb a zařízení je podle ustanovení § 76 stavebního zákona možné jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Účastníky územního řízení jsou podle ustanovení § 85 stavebního zákona žadatel; obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn; vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě; osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno; a dále osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Obec v územním řízení uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Ostatní účastníci mohou uplatnit námitky pouze v rozsahu, v jakém je jejich právo (případně dotčený veřejný zájem, který zastupují) přímo dotčeno. K námitkám vypořádaným při vydání územního nebo regulačního plánu se nepřihlíží. Působnost stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí ohledně hlubinného úložiště přísluší na základě ustanovení § 13 odst. 2 stavebního zákona MMR. V souvislosti s územním řízením je vhodné zmínit i institut rozhodnutí o ochranném pásmu podle ustanovení § 83 stavebního zákona. Jedná se o rozhodnutí vydávané zpravidla současně s územním rozhodnutím, které chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí.

Posléze je nutné získat stavební povolení vydané ve stavebním řízení. Účastníci stavebního řízení jsou vyjmenováni v ustanovení § 109 stavebního zákona.<sup>175</sup> Účastníci mohou uplatnit námitky ve stavebním řízení pouze za předpokladu, že tyto námitky nebyly nebo nemohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře.<sup>176</sup> Stavebním úřadem příslušným k vydání stavebního povolení v případě hlubinného úložiště je MPO.<sup>177</sup> Záměr výstavby hlubinného

---

<sup>175</sup> Účastníkem stavebního řízení je pouze a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno, g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

<sup>176</sup> Srovnej ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>177</sup> Viz ustanovení § 16 odst. 2 stavebního zákona.

úložiště je samozřejmě předmětem posuzování vlivů záměru na životní prostředí EIA (viz výklad výše).

K vybudování podzemních částí hlubinného úložiště bude potřeba získat povolení obvodního báňského úřadu k hornické činnosti podle ustanovení § 17 zákona o hornické činnosti. Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou potom dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o hornické činnosti žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. K žádosti o povolení hornické činnosti musí být doloženy doklady o vyřešení střetu zájmů a žádost musí být v souladu s podmínkami uvedenými v rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Dotčené orgány státní správy a účastníci řízení mohou uplatnit svoje stanoviska nebo námitky k povolení hornické činnosti nejpozději při ústním jednání, popřípadě místním šetření. K později uplatněným stanoviskům nebo námitkám nemusí obvodní báňský úřad přihlídnout.<sup>178</sup>

Účastníkem řízení vedených podle atomového zákona bude na základě ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona pouze žadatel o povolení. V tomto případě jsou dotčené obce a obecně veškerá veřejnost naprosto vyloučeny z procesu rozhodování podle atomového zákona. Na rozdíl od případu řízení o stanovení chráněného ložiskového území podle horního zákona však nepovažují tuto skutečnost za nevyhovující. Naopak, předmětem řízení podle atomového zákona je především zajištění jaderné bezpečnosti, jedná se tak o dosti specifické a odborné řízení, kde není účast veřejnosti žádoucí. Povolení podle atomového zákona navíc vždy nastupují až jako poslední v řadě, teprve poté, co proběhla celá řada jiných řízení (územní řízení, stavební řízení, řízení podle horního práva, atd.), ve kterých měly obce a širší veřejnost dostatek možností, jak uplatnit svá práva.

#### **4.2.5 Účastenství podle zákona o ochraně přírody a krajiny**

Mnohokrát zde bylo zmíněno ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které umožňuje účast občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž jsou dotčeny zájmy přírody a krajiny. Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech

---

<sup>178</sup> Viz ustanovení § 18 odst. 3 zákona o hornické činnosti.

zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Taková žádost je poté platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně. V případě, kdy občanské sdružení na základě informace o zahájení správního řízení do osmi dnů písemně oznámí svou účast, stává se ze zákona účastníkem takového řízení. Podmínkou ovšem zůstává, aby hlavním posláním občanského sdružení dle stanov byla ochrana přírody a krajiny. Toto ustanovení od počátku vzbuzovalo značnou řadu otázek a výkladových problémů. Jak lze vykládat pojmy správní řízení a příslušné orgány státní správy? Ve kterých řízeních ještě mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona? Výsledkem konstantního rozhodování soudů je však nakonec široká možnost uplatnění tohoto ustanovení ve prospěch účasti občanských sdružení ve správních řízeních.<sup>179</sup>

### 4.3 Finanční a institucionální zabezpečení

Příprava, výstavba, provoz a vyřazení hlubinného úložiště z provozu, to všechno jsou úkoly, které Českou republiku v dohledné době čekají. K úspěšné realizaci všech těchto úkolů bude potřeba vynaložit značné množství finančních prostředků. Současné odhady výše finančních prostředků potřebných v souvislosti s vybudováním a provozem hlubinného úložiště hovoří o částce pohybující se někde kolem 111,5 miliardy korun českých<sup>180</sup>. Tyto finanční prostředky navíc bude nutné vynakládat po značně dlouhou dobu. Jenom doba od započetí geologického průzkumu na vybraných lokalitách do zahájení samotné výstavby hlubinného úložiště se plánuje na téměř třicet let. Proto je nutné zabývat se právní úpravou i z hlediska toho, jak tato právní úprava zabezpečuje dostupnost finančních prostředků v potřebné výši po celou dobu výstavby a provozu hlubinného úložiště. S tím také úzce souvisí úprava institucionálního zabezpečení výstavby hlubinného úložiště. Za přípravu a výstavbu hlubinného úložiště je odpovědné SÚRAO<sup>181</sup>, jehož způsob financování a právní forma v současnosti nezaručují, že bude schopné bez problémů plnit svoji úlohu hlavního investora hlubinného úložiště.

---

<sup>179</sup> Více k tématu BĚLOHRADOVÁ, Jitka.: Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní Právo*. 2011, č. 8, str. 477 – 492.

<sup>180</sup> Jedná se o odhad v cenách roku 2011. Návrh aktualizace Koncepce nakládání s RAO a VJP, MPO [online]. [cit. 11. 1. 2015] Dostupné na: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/zivotni-prostredi/183-14-navrh-aktualizace-koncepce-nakladani-s-radioaktivnimi-odpady-rao-a-vyhorelym-jadernym-palivem-vjp-v-cr-t-30-10-2014.aspx>.

<sup>181</sup> Viz ustanovení § 26 odst. 3 písm. a) atomového zákona.

### 4.3.1 Finanční zabezpečení

Akumulace a garance dostatečného množství finančních prostředků pro přípravu a vybudování hlubinného úložiště je v současnosti realizována prostřednictvím jaderného účtu, o kterém tu již byla řeč. Přestože prostředky na jaderném účtu neslouží výhradně pro krytí nákladů souvisejících s hlubinným úložištěm, nýbrž slouží ke krytí nákladů na uložení všech kategorií radioaktivních odpadů a s tím spojených činností SÚRAO, tak naprostá většina těchto prostředků je určena právě na vybudování a provoz hlubinného úložiště. Finanční prostředky se na jaderném účtu kumulují postupně a to hlavně formou odvodů původců radioaktivních odpadů (viz výklad v části 2.2.1 této práce). V České republice je tak uplatňován systém tzv. vnější správy, kdy jsou prostředky na vybudování hlubinného úložiště ukládány na zvláštním účelově určeném účtu spravovaném státem a nikoliv samotnými původci radioaktivních odpadů. To vše je samozřejmě dáno současnou koncepcí nakládání s radioaktivními odpady, kdy za bezpečné uložení radioaktivních odpadů odpovídá právě stát.

Shromažďování finančních prostředků na zvláštním účelově určeném účtu má několik předností. V první řadě tento způsob finančního zabezpečení nakládání s radioaktivními odpady umožňuje vcelku transparentní shromažďování finančních prostředků od původců radioaktivních odpadů se zárukou toho, že tyto prostředky nebudou použity na jiný účel.<sup>182</sup> Na druhou stranu může mít striktní úprava používání prostředků jaderného účtu i svá negativa. Použití prostředků z jaderného účtu má přísná pravidla uvedená v atomovém zákoně, která mohou mít dopad na schopnost státu s prostředky efektivně zacházet a zhodnocovat je. Pravidla pro investování prostředků jaderného účtu jsou obsažena v ustanovení § 27 odst. 6 atomového zákona. Prostředky jaderného účtu musí stát s péčí řádného hospodáře zhodnocovat tak, aby reálná hodnota jaderného účtu neustále stoupala, místo aby se pomalu snižovala vlivem inflace.

Já si troufám tvrdit, že současná právní úprava jaderného účtu je vyhovující. Dostatečně vyvažuje zájmy na ochraně prostředků na jaderném účtu a dodržení účelu použití těchto prostředků na straně jedné a na straně druhé umožňuje jejich zhodnocování pomocí operací na finančním trhu. Tudíž právní úpravu finančního zabezpečení výstavby hlubinného úložiště

---

<sup>182</sup> Ustanovení § 26 odst. 2 atomového zákona stanovuje, že „prostředky jaderného účtu lze použít pouze pro účely podle tohoto zákona“.

nepovažují v současné době za nijak problematickou. To ovšem za předpokladu, že výše odvodů původců radioaktivních odpadů bude stanovována v souladu s co nejpřesnějšími odhady nákladů na zlikvidování těchto odpadů. Zároveň bude také potřeba náležitě dohlédnout na to, aby při výstavbě hlubinného úložiště nedocházelo ke zbytečnému navyšování nákladů, ať už z důvodů nedbalostních nebo kriminálních.

Řešení obsažené v českém atomovém zákoně samozřejmě není jediné možné. V případě změny koncepce odpovědnosti za uložení radioaktivních odpadů (tedy v případě, že by odpovědnost za uložení radioaktivních odpadů přešla ze státu na samotné původce a stát si ponechal pouze dozorové pravomoci) by bylo nutné náležitě tomu upravit i způsob finančního zabezpečení nakládání s radioaktivními odpady, včetně finančního zabezpečení výstavby hlubinného úložiště. Za takových okolností by se mi jevilo jako nejvhodnější prostředek, jak veřejnoprávně garantovat potřebné množství finančních prostředků, zřízení jaderného fondu s vlastní právní subjektivitou. Do tohoto fondu by nadále původci radioaktivních odpadů odváděli částky na uložení těchto odpadů ve výši stanovené veřejnoprávní úpravou. Stát by posléze v jaderném fondu vykonával kontrolu prostřednictvím zastoupení v kontrolním orgánu takové právnické osoby, případně by mohl mít své zastoupení i ve statutárním orgánu. Inspirovat se lze zahraničními úpravami, kde již takové právnické osoby zřídili.<sup>183</sup> V nejbližší době se ale žádná taková změna nedá očekávat. Návrh nového atomového zákona počítá s tím, že odpovědnost za ukládání radioaktivních odpadů zůstane státu.

### 4.3.2 Institucionální zabezpečení

Jestliže jsem konstatoval, že finanční zabezpečení výstavby hlubinného úložiště je v současnosti upraveno vyhovujícím způsobem, tak to se v žádném případě nedá tvrdit o institucionálním zabezpečení tohoto projektu.

SÚRAO, které je za výstavbu hlubinného úložiště zodpovědné, je v současnosti koncipováno jako relativně malá organizace, zajišťující svou činnost především pomocí externích dodavatelů (tzv. outsourcingu)<sup>184</sup>. To mohlo být dostačující v době, kdy SÚRAO zřizovalo a provozovalo pouze přípovrchová úložiště. Avšak v době, kdy má SÚRAO zodpovědnost za výstavbu hlubinného úložiště, je tato koncepce naprosto nevyhovující.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Např. ve Finsku, Slovensku, Švédsku a Švýcarsku.

<sup>184</sup> Srovnej ustanovení § 26 odst. 4 atomového zákona reflektující tuto koncepci.

<sup>185</sup> HANDRLICA, Jakub.: K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*. 2012, č. 10, str. 1129.

SÚRAO je organizační složkou států ve smyslu ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, která nemá svůj majetek a toliko vykonává právo hospodaření s majetkem státu a účtuje o něm ve svém účetnictví. SÚRAO vykonává svoji činnost podle vládou schváleného plánu činnosti a rovněž vládou schváleného rozpočtu. Ministerstvo financí pak převádí prostředky z jaderného účtu na samostatný účet SÚRAO právě podle těchto vládou schválených dokumentů. Prostředky SÚRAO jsou předmětem ročního zúčtování k jadernému účtu a příjem z vlastní činnosti SÚRAO převádí na jaderný účet.<sup>186</sup> Financování činnosti SÚRAO je tak založeno na velmi rigidních zásadách, které mu dokonce neumožňují účelově využívat ani finanční prostředky, jež získá samo na základě svých aktivit, nýbrž musí tyto prostředky převést zpět na jaderný účet.<sup>187</sup> Je proto těžko představitelné, že by tato malá organizace bez vlastního majetku a s naprosto rigidní formou financování mohla být investorem tak významného a rozsáhlého projektu jakým je hlubinné úložiště. V průběhu výstavby hlubinného úložiště může docházet k různým změnám projektu, zpožděním, vícenákladům, apod. a na to všechno bude nutné ze strany investora pružně reagovat náležitým uvolňováním finančních prostředků. Toho však SÚRAO není za současné právní úpravy jeho financování absolutně schopno. Tento problém by se nyní musel řešit pomocí různých rezervních kapitol v rozpočtu SÚRAO na každý rok, což je z hlediska tvorby státních rozpočtů věc značně nežádoucí. Nehledě na to, že by bylo velice těžké určit náležité množství finančních prostředků na každý jednotlivý rok.

Je proto nezbytně nutné změnit způsob financování SÚRAO a pravděpodobně i samotnou právní formu SÚRAO. Problém organizačního uspořádání SÚRAO a jeho financování totiž tvoří spojené nádoby. Cílem nové právní úpravy institucionálního zabezpečení by měla být efektivita a stabilita SÚRAO a vytvoření podmínek pro nábor a další vzdělávání vysoce kvalifikovaného personálu.<sup>188</sup> SÚRAO by určitě mělo disponovat právní subjektivitou a vlastním majetkem, jedině tak totiž může dostát všem svým úkolům v souvislosti s přípravou a výstavbou hlubinného úložiště. Jako vhodné řešení se mi proto jeví přeměna SÚRAO na veřejně prospěšnou akciovou společnost<sup>189</sup> ve vlastnictví státu. SÚRAO by tak mělo vlastní právní subjektivitu a majetek, se kterým by mohlo efektivně nakládat.

---

<sup>186</sup> Viz ustanovení § 26 odst. 8 atomového zákona.

<sup>187</sup> HANDRLICA, Jakub.: K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*. 2012, č. 10, str. 1132.

<sup>188</sup> HANDRLICA, Jakub.: K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*. 2012, č. 10, str. 1130.

<sup>189</sup> Srovnej ustanovení § 146 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a ustanovení § 243 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

V souladu se stanovami by hlavním účelem SÚRAO byly činnosti dnes obsažené v ustanovení § 26 odst. 3 atomového zákona. Bylo by také možné připustit existenci soukromých investorů, např. původců radioaktivních odpadů. Ti by tak nemuseli platit odvody na jaderný účet, nýbrž by se podíleli přímo na kapitálu hlavního investora výstavby hlubinného úložiště. Tato právní forma by se samozřejmě nemusela aplikovat na celé SÚRAO. Lze uvažovat i o založení zcela nového subjektu, který by měl na starost pouze přípravu a výstavbu hlubinného úložiště a SÚRAO by tak mohlo v nezměněné podobě fungovat nadále a spravovat pouze současná přípovrchová úložiště. Je ale vhodné poznamenat, že žádné takové změny nejsou v návrhu nového atomového zákona navrhovány. Domnívám se však, že tento problém bude nutné dříve či později vyřešit. Současnou právní úpravu postavení SÚRAO (vzhledem k jeho úkolům v souvislosti výstavbou hlubinného úložiště) považuji za krajně nevhodnou. Pravděpodobně jen budoucí vývoj ukáže, jestli jsou moje domněnky oprávněné.

#### **4.4 Shrnutí**

Jak vyplývá z výše uvedeného, ochrana životního prostředí se jako jedno z ústavních východisek promítá vesměs do všech řízení souvisejících s plánováním a výstavbou hlubinného úložiště. Jsou však oblasti práva, kde jsou zájmy na ochraně životního prostředí trochu upozadněny ve prospěch ekonomických hledisek (např. horní právo). Přesto, pokud budou dotčené orgány ochrany životního prostředí náležitě plnit své povinnosti, tak pomocí jejich závazných stanovisek by měla být ochrana životního prostředí při výstavbě hlubinného úložiště dostatečně zaručena.

Tomu napomáhají i práva dotčených obcí a širší veřejnosti pramenící z účasti v jednotlivých řízeních. Přes četné výtky ke stavu implementace a dodržování Aarhuské úmluvy v českém právním řádu se dá konstatovat, že široká veřejnost má obecně zaručen přístup do řízení týkajících se ochrany životního prostředí a to včetně následného přístupu k soudní ochraně. Je pravdou, že se v této oblasti vyskytují dílčí problémy, které by bylo vhodné napravit, ovšem jako celek není veřejnost při řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm nijak opomíjena. Připravovaná novela zákona o životním prostředí by v tomto ohledu měla současnou situaci značným způsobem vylepšit a ty nejzávažnější nedostatky odstranit.

Tím nejvýznamnějším nedostatkem současné právní úpravy, který zřejmě ani připravovaná novela nenapraví, je nepřipustění účasti dotčených obcí a občanských sdružení v řízení o stanovení chráněného ložiskového území pro zvláštní zásah do zemské kůry podle horního zákona. Jak už bylo řečeno, stanovení chráněného ložiskového území má značné dopady na život obce a její majetková práva i na majetková práva jiných osob na dotčeném území. To, že nikdo kromě žadatele není do tohoto řízení připuštěn je tak velkým deficitem současné právní úpravy. Vzhledem k tomu, že se o tomto problému ví již delší dobu a objevují se i možné návrhy řešení, lze doufat, že k řešení a nápravě tohoto nedostatku dojde v dohledné době, tedy ještě dříve, než bude v souvislosti s hlubinným úložištěm rozhodnuto o stanovení chráněného ložiskového území. Bylo by velkou chybou rozhodnout o stanovení chráněného ložiskového území podle současných právních předpisů i přes odpor dotčené veřejnosti, jelikož by to značně poznamenalo legitimitu celého projektu hlubinného úložiště. Dotčené obce by měly být státu, resp. organizacím stát zastupujícím při budování hlubinného úložiště, rovnocennými partnery. Kromě ekonomických prostředků<sup>190</sup> by se tak stát měl snažit dotčené obce motivovat k účasti na projektu hlubinného úložiště i pomocí otevřeného přístupu a spolupráce. To ovšem ještě nutně neznamená poskytnout dotčeným obcím možnost vybudování hlubinného úložiště na jejich území úplně zakázat (tzv. právo veta). Právo veta je totiž institut, který nikterak nezohledňuje veřejný zájem, který je výstavbou hlubinného úložiště sledován a svěřuje obcím výlučnou pravomoc k bezrozpornému prosazení vlastních individuálních zájmů. Konec konců, právo „absolutního“ veta nepřipouští ani právní úpravy jiných rozvinutých jaderných států.<sup>191</sup> Například ve Spojených státech amerických, největší jaderné velmoci a kolébce demokracie, mají jednotlivé státy (nikoliv dotčené obce) a uznané indiánské kmeny právo vyjádřit svůj nesouhlas s vybudováním hlubinného úložiště v jejich blízkosti. Takový nesouhlas sice znamená automatické vyloučení lokality pro vybudování hlubinného úložiště, avšak pouze pokud Kongres Spojených států amerických (Sněmovna reprezentantů i Senát) od 90 dnů tento nesouhlas nepřekoná svým rozhodnutím.<sup>192</sup> Současná právní úprava tak sice

---

<sup>190</sup> K ekonomickým nástrojům motivace, tj. ke kompenzačním příspěvkům, o kterých v této práci nebylo záměrně dopodrobna pojednáno, odkazují na HANDRLICA, Jakub.: Stanovení průzkumného území a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona. *Správní právo*. 2012, č. 3, str. 171 – 181.

<sup>191</sup> V roce 2010 uveřejnila OECD publikace *Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste*, s podtitulem *Evolution and Current Practice in Thirteen Countries*, ve které analyzovala povolovací režimy v souvislosti s hlubinným úložištěm ve třinácti státech celého světa. Jen malé procento těchto států ve svých právních úpravách zakotvilo nějakou formu práva veta a v těch několika málo případech bylo vždy možné toto právo veta nějakým způsobem překonat (zpravidla rozhodnutím vlády nebo parlamentu).

<sup>192</sup> Srovnej Nuclear Waste Policy Act of 1982 [42 U.S.C. 10101 a následující], ve znění pozdějších dodatků, Sec. 115(c) ve spojení s Sec. 116, 118 a Sec. 146 [online]. [cit. 1. 2. 2015] Dostupné na: [http://www.energy.gov/sites/prod/files/edg/media/nwpa\\_2004.pdf](http://www.energy.gov/sites/prod/files/edg/media/nwpa_2004.pdf).

vykazuje již zmíněné nedostatky, přesto v porovnání s ostatními jadernými státy není nijak výjimečná ani zaostalá. Lze se jen domýšlet, jak by asi příprava výstavby hlubinného úložiště vypadala, kdyby stát zvolil cestu otevřené spolupráce a partnerství s dotčenými obcemi a odbornou veřejností, namísto současného přístupu z pozice síly.

Nákladnost přípravy a výstavby hlubinného úložiště také vyvolává pochybnosti o kvalitě současné právní úpravy z hlediska finančního a institucionálního zabezpečení celého projektu. Na základě mých zjištění mohu konstatovat, že co se týká finančního zabezpečení celého projektu, tak to je v současnosti upraveno dle mého názoru dostatečně. A přestože lze uvažovat i o jiných způsobech financování, než o v současnosti zvoleném způsobu financování, kdy náklady nesou původci radioaktivních odpadů prostřednictvím odvodů na státem spravovaný vázaný účelový účet, nevykazuje tento zvolený způsob žádné vážnější nedostatky. Problém tak spočívá pouze v rigidní úpravě financování SÚRAO, jakožto instituce odpovědné za nakládání s radioaktivními a tedy i výstavbu hlubinného úložiště. Je proto nezbytné změnit právní formu a způsob financování SÚRAO. Možných způsobů řešení je více a je pouze na zákonodárci, který z těchto způsobů zvolí.

## Závěr

V předchozích částech této diplomové práce jsem se pokusil podat co možná nejúplnější popis současné právní úpravy nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem na území České republiky se zaměřením na právní úpravu vztahující se k plánování a výstavbě hlubinného úložiště. Postupně jsem tak vyjmenoval a popsal všechny nejdůležitější právní předpisy zabývající se touto problematikou, a to včetně předpisů mezinárodního a evropského práva. Také jsem vyjmenoval nejdůležitější subjekty veřejného práva disponující pravomocemi v této oblasti a zabýval se jejich činnostmi. Následně jsem se zaměřil na samotné hlubinné úložiště jaderného odpadu jako na jediné dnes technologicky zvládnuté řešení, jak se vypořádat s narůstajícím objemem vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. Shrnul jsem dosavadní vývoj procesu přípravy výstavby hlubinného úložiště a popsal jsem následující kroky a řízení, která Českou republiku v souvislosti s výstavbou hlubinného úložiště čekají. V poslední části diplomové práce jsem se pak zaměřil na tři různé dílčí aspekty současné právní úpravy týkající se hlubinného úložiště. Podrobněji jsem se zabýval tím, jak jsou při plánování a výstavbě hlubinného úložiště zohledňovány zájmy na ochraně životního prostředí. Dále pak tím, jak si česká právní úprava stojí z pohledu připuštění veřejnosti do procesu rozhodování o hlubinném úložišti. Tedy zejména právními možnostmi dotčených obcí v jednotlivých správních řízeních vedených v souvislosti s hlubinným úložištěm a dále možnostmi občanských sdružení zabývajících se ochranou životního prostředí zapojit se do procesu rozhodování o hlubinném úložišti. Nakonec jsem se zamyslel nad současnou právní úpravou z hlediska finančního a institucionálního zabezpečení celého projektu výstavby hlubinného úložiště, jelikož výstavba hlubinného úložiště bude nesmírně finančně i technologicky náročný projekt.

V průběhu výše uvedeného jsem narazil na několik problémů, se kterými se plánování a výstavba hlubinného úložiště v České republice potýká. Tím zdaleka největším problémem je nízká míra akceptace ze strany veřejnosti, resp. odpor zejména dotčených obcí proti výstavbě hlubinného úložiště v jejich blízkosti. Nelze však zjednodušovat a tvrdit, že by celá společnost byla proti výstavbě hlubinného úložiště v České republice. Naopak, vzhledem k tradici České republiky jako jaderného státu s vysokou mírou veřejné podpory jaderné energie si většina lidí uvědomuje potřebu výstavby takového zařízení, které by bylo schopné zajistit likvidaci vysokoaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. Avšak nikdo

prozatím není ochoten připustit výstavbu takového zařízení ve své blízkosti. To pramení z několika faktorů. Prvním takovým faktorem je nízká informovanost obyvatelstva a jejich místních zastupitelů o problematice nakládání s radioaktivními odpady. U mnoha lidí pak pojem radioaktivní odpad stále vzbuzuje hrůzu a nechtějí s ním mít cokoliv společného. Málokdo ví, že v České republice již existuje několik úložišť radioaktivních odpadů, jejichž provoz je po dlouhá léta bezpečný a bezproblémový. Přestože hlubinné úložiště se bude svým provedením od dosavadních přípovrchových úložišť značně lišit, zkušenosti z provozu těchto úložišť nám do budoucna velmi pomohou s přípravou, výstavbou a provozem hlubinného úložiště. Stát bohužel komunikaci s veřejností velmi podcenil a důsledkem toho je odpor veřejnosti v čele s dotčenými obcemi, v jejichž blízkosti se dnes hledají lokality pro vybudování hlubinného úložiště. Druhým faktorem, kterým si tento odpor vysvětlují, je i státem zvolený způsob komunikace a jednání při hledání vhodných lokalit pro vybudování hlubinného úložiště. Stát nejenom, že s dotčenou veřejností dostatečně nediskutuje a nevysvětluje problematiku související s hlubinným úložištěm, ale naopak z pozice síly pokračuje v procesu vyhledávání vhodných lokalit i přes odpor dotčené veřejnosti a odmítá jakkoliv (reálně) diskutovat o možných kompromisních řešeních. Tím se samozřejmě dále prohlubuje propast mezi oběma stranami a nalezení kompromisu se stává obtížnějším.

K vyřešení tohoto problému je žádoucí, aby se proces vyhledávání vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště (znovu) na chvíli pozastavil a v době této krátké přestávky došlo k dohodě všech zúčastněných stran. Je sice pravdou, že již v současnosti jsme v procesu hledání vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště pozadu za termíny stanovenými současně platnou legislativou, přesto však není žádný důvod ke zbytečnému spěchu. Bezpečné skladování radioaktivních odpadů a vyhořelého paliva je v současnosti zajištěno a není problém radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo takto skladovat po dobu dalších desetiletí. Je také velmi pravděpodobné, že v budoucnosti dojde k technickému pokroku, který nám umožní podstatně snížit objem radioaktivních odpadů určených k uložení do hlubinného úložiště a současně se také zlevní technologie potřebné k samotné výstavbě hlubinného úložiště. Na druhou stranu není možné výstavbu hlubinného úložiště odkládat do nekonečna, jelikož vždy bude existovat určité množství vysokoaktivního radioaktivního odpadu, které už nepůjde dále přepracovat a bude nutné jeho uložení do hlubinného úložiště. V neposlední řadě pak závazek vybudovat hlubinné úložiště vyplývá pro Českou republiku i z mezinárodního a evropského práva.

Dalším problémem, na který jsem v průběhu psaní této diplomové práce narazil je nevyhovující institucionální zabezpečení výstavby hlubinného úložiště. Správa úložišť radioaktivních odpadů jako hlavní investor a instituce zodpovědná za výstavbu hlubinného úložiště má v současnosti postavení organizační složky státu bez vlastní právní subjektivity a bez vlastního majetku, která disponuje pouze omezenými možnostmi jak financovat svoji činnost spojenou s výstavbou hlubinného úložiště. V předchozí části diplomové práce jsem proto navrhl jedno z mnoha možných řešení tohoto problému. Doufejme, že až přijde čas, tak i zákonodárce tento problém úspěšně vyřeší.

Ostatní problémy, které jsou v souvislosti s hlubinným úložištěm často zmiňovány, nepovažuji za tolik zásadní jako právě dva výše zmíněné problémy. Ochrana životního prostředí je v průběhu přípravy a výstavby hlubinného úložiště zajištěna na dostačující úrovni. V téměř každém řízení týkajícím se hlubinného úložiště jsou brány v potaz zájmy na ochraně životního prostředí a samo hlubinné úložiště bude předmětem několikanásobného posuzování jeho vlivů na životní prostředí. Přes menší nedostatky se také domnívám, že účast veřejnosti je v těchto řízeních dostatečně zajištěna. Dotčené obce jsou téměř vždy účastníky povolovacích řízení týkajících se hlubinného úložiště a stejně tak občanská sdružení zabývající se ochranou životního prostředí mají možnost se těchto řízení účastnit. Širší veřejnost má pak zpravidla možnost se k těmto řízením alespoň vyjadřovat a uplatňovat k nim svoje připomínky. Výjimku v tomto ohledu představují řízení o stanovení chráněného ložiskového území podle horního zákona a řízení vedená podle atomového zákona. Zejména v případě řízení o stanovení chráněného ložiskového území to považuji za chybu a navrhol bych změnu horního zákona ve prospěch širší účasti různých subjektů v tomto řízení.

Na závěr tak mohu konstatovat, že současnou právní úpravu v oblasti nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem vnímám jako kvalitní a srovnatelnou s právními úpravami jiných vyspělých jaderných států. Tomu ještě více pomůže přijetí nového atomového zákona, který vyřeší současný problém s nevyhovujícími zmocňovacími ustanoveními, a Česká republika tak bude disponovat moderním a kvalitním kodexem atomového práva. Příprava a výstavba hlubinného úložiště však překračuje hranice atomového práva a zasahuje tak i do mnoha dalších oblastí veřejného práva. Zde se již lze setkat s oblastmi právní úpravy, které vyžadují naši pozornost. Zejména pak oblast horního práva by si zasloužila důkladnou novelizaci. Přesto nepovažuji současnou právní úpravu za hlavní příčinu problémů, jež v současnosti přípravu výstavby hlubinného úložiště provázejí.

Tím hlavním problémem je již zmíněná nízká informovanost obyvatelstva, špatná komunikace ze strany státu a státem špatně zvolený způsob jednání. Domnívám se však, že i za současné právní úpravy je možné výstavbu hlubinného úložiště úspěšně realizovat, a to pokud zde bude dobrá vůle všech zúčastněných stran.

## Summary

In my thesis, I attempted to present a complete picture of present legal and legislative efforts to deal with radioactive waste and spent nuclear fuel within the territory of the Czech Republic.

I focused on the legislative regulatory planning and construction of nuclear waste deep repositories. I systematically named and described all major legal rules dealing with this problem, including directives based on international and European law. I also listed the most important bodies of public law in this field and studied their activity. Successively, I focused on the issue of nuclear waste deep repositories; the only technical solution currently available to deal with the increasing volume of highly radioactive waste and spent nuclear fuel. I summed up the current state of preparation for construction of a nuclear waste deep repository and described the remaining steps and procedures needed for the completion of the repository.

In the last section of my thesis, I focused on three aspects of the current legal regulation dealing with the issue associated with the construction of a nuclear waste deep repository. In detail, I examined how the planning and construction of nuclear waste deep repositories takes in consideration protecting the environment. I explored how Czech legislation views public involvement in the decision making by examining the legal options of affected municipalities in administrative proceedings conducted in connection with nuclear waste deep repositories and the possibility of environmental protection civic associations participating in the decision making process. Finally, I considered current legal regulation in terms of financial and institutional support for the projected construction of the nuclear waste deep repository, since the construction of such a project will be extremely financially and technologically demanding.

During my research, I came across several problems that were faced when planning and constructing nuclear waste deep repositories in the Czech Republic. By far the biggest problem is the resistance of the general population to having a repository in their neighborhood. This negative attitude comes mainly from the low public awareness about the issue. Another serious problem is the current legal status of SÚRAO, which despite being the main investor of the project, lacks legal personality and its own property.

Protection of the environment and public participation in spite of the minor insufficiencies in the legislation are guaranteed. Therefore, I do not consider the current legislation as the main cause of the problems presently accompanying preparations for the construction of the nuclear waste deep repository.

The main problem is the already-mentioned low awareness of the public and inadequate communication between the government and public. I believe that even with the present legislation it is possible to successfully complete construction of the nuclear waste deep repository, but there must be good will between all government bodies and public and private organizations.

# Seznam použité literatury a jiných pramenů

## Knihy a monografie:

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, 3. vydání, 629 str.

GREENBERG, Michael R., WEST, Bernadete M., LOWRIE, Karen W., MAYER, Henry J.: *The Reporter's Handbook on Nuclear Materials, Energy, and Waste Management*. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 2009, 306 str.

HANDRLICA, Jakub.: *Jaderné právo: Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 str.

HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, 8. vydání, 826 str.

OJOVAN, Michael I., LEE, William E.: *An introduction to nuclear waste immobilisation*. Oxford: Elsevier, 2013, second edition, 376 str.

## Články, studie a vědecké práce:

BERNARD, Michal.: Právní ochrana životního prostředí v hornictví. *České právo životního prostředí*. 2007, č. 2, str. 5 – 95.

BĚLOHRADOVÁ, Jitka.: Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní Právo*. 2011, č. 8, str. 477 – 492.

EMMERECHTS, Sam.: Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis. *Nuclear Law Bulletin*. OECD, 2008, Issue 82, str. 91 – 110.

HANDRLICA, Jakub.: K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*. 2012, č. 10, str. 1122 – 1142.

HANDRLICA, Jakub.: Stanovení průzkumného území a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona. *Správní právo*. 2012, č. 3, str. 171 – 181.

KALIŠOVÁ, Olga.: „Předávané správcovství“ - alternativa ke konečným úložištím. *Jaderný odpad? Děkujeme, nechceme!*. Praha: Calla, roč. 2014, č. 2, str. 10 – 11.

SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, str. 91 – 95.

VILLALOBOS, Manuel.: *Principy ochrany životního prostředí a jejich uplatňování v mezinárodním, evropském komunitárním a českém právu*. Praha, 2011. 118 str. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Martina Franková.

### **Právní předpisy dle citací v textu.**

### **Judikatura dle citací v textu.**

### **Webové stránky:**

Calla - sdružení pro záchranu prostředí	<a href="http://www.calla.cz">www.calla.cz</a>
Calla - sdružení pro záchranu prostředí, Hnutí DUHA	<a href="http://www.temelin.cz">www.temelin.cz</a>
ČEZ, a.s.	<a href="http://www.cez.cz">www.cez.cz</a>
Hospodářská komora České republiky	<a href="http://www.komora.cz">www.komora.cz</a>
Mezinárodní agentura pro atomovou energii	<a href="http://www.iaea.org">www.iaea.org</a>
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR	<a href="http://www.mmr.cz">www.mmr.cz</a>
Ministerstvo životního prostředí ČR a Zelený kruh	<a href="http://www.ucastverejnosti.cz">www.ucastverejnosti.cz</a>
NEHCEME ÚLOŽIŠTĚ KRAVÍ HORA	<a href="http://www.nehcemeuloziste.cz">www.nehcemeuloziste.cz</a>
Portál ODok (Úřad vlády)	<a href="http://www.odok.cz">www.odok.cz</a>
Správa úložišť radioaktivních odpadů	<a href="http://www.surao.cz">www.surao.cz</a>
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	<a href="http://www.sujb.cz">www.sujb.cz</a>
Světová jaderná asociace	<a href="http://www.world-nuclear.org">www.world-nuclear.org</a>
Vláda České republiky	<a href="http://www.vlada.cz">www.vlada.cz</a>

**Ostatní prameny:**

Aktualizace státní energetické politiky.

Classification of Radioactive Waste General Safety Guide, IAEA Safety Standards Series GSG-1, IAEA, Vienna, 2009.

Důvodová zpráva k atomovému zákonu.

Důvodová zpráva k návrhu nového atomového zákona.

Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR.

Návrh aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem.

Návrh Politiky územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1.

Návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do procesu výběru lokality hlubinného úložiště radioaktivních odpadů a o změně zákona č. 44/1988 Sb, o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Nuclear Waste Policy Act of 1982 [42 U.S.C. 10101 a následující] (federální zákon Spojených států amerických).

Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste (Evolution and Current Practice in Thirteen Countries), OECD, Paříž, 2010.

Politika územního rozvoje České republiky 2008.

Státní energetická koncepce.

## **Abstrakt**

Tématem diplomové práce je hlubinné úložiště jaderného odpadu v právu. S výjimkou dlouhodobého skladování představuje hlubinné úložiště jaderného odpadu v současnosti jediné technologicky zvládnuté řešení, jak naložit s narůstajícím objemem vysokoaktivních radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. Příprava i samotná výstavba hlubinného úložiště však s sebou přináší celou řadu problémů a výzev, a to jak z hlediska technologického, tak i z hlediska náležité právní úpravy. Diplomová práce si dává za cíl popsat současnou právní úpravu nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem na území České republiky a to zejména se zaměřením na projekt přípravy a výstavby hlubinného úložiště jaderného odpadu. Krok za krokem je popsán postup, který Českou republiku souvislosti s výstavbou hlubinného úložiště čeká. V rámci tohoto popisu je zhodnocena stávající právní úprava a jsou identifikována její problematická místa. Následně se autor zamýšlí nad příčinami těchto problémů a navrhuje jejich řešení.

## **Abstract**

The thesis deals with nuclear waste deep repositories in the law. With exception of long-term storage the nuclear waste deep repositories represent the only technical solution currently available to deal with the increasing volume of highly radioactive waste and spent nuclear fuel. The planning and construction of nuclear waste deep repository entails number of problems and challenges, both from technical and legal perspectives. The thesis aims to describe current legislation regarding the management of radioactive waste and spent nuclear fuel within the territory of the Czech Republic with a particular focus on planning and construction of a nuclear waste deep repository. There is step by step described procedure of planning and constructing a nuclear waste deep repository under the current legislation. Within this description the author evaluates the current legislation and identifies its major issues. Subsequently, the author reflects on the cause of these issues and proposes their solutions.

## **Klíčová slova**

**Název:** Hlubinné úložiště jaderného odpadu v právu

hlubinné úložiště jaderného odpadu

radioaktivní odpad

vyhořelé jaderné palivo

## **Key words**

**Title:** Nuclear waste deep repositories in the law

nuclear waste deep repository

nuclear waste

spent nuclear fuel