

## Právní analýza:

# k otázkám zapojení a účasti obcí v procesu vyhledávání hlubinného úložiště vysoceradioaktivního odpadu v ČR a návrh na změnu příslušných zákonů

Analýza je rozdělena do tří částí: první část popisuje současný (výchozí) stav právní úpravy, druhá část se zabývá souladem současné právní úpravy s Ústavou (resp. s ústavním pořádkem stricto sensu), třetí část navrhuje možné změny a řešení do budoucna.

### Vybrané použité zkratky:

- „podzemní úložiště jaderného odpadu“ (ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. u) zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon)<sup>1</sup> bude v následujícím textu označováno pouze jako „úložiště“,
- „obecní úřad obce s rozšířenou působností“ bude (byť nepřesně) označován jako „obec 3. stupně“,
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, bude nadále označován jako „atomový zákon“, případně „AZ“,
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), bude v analýze označován zkratkou „StZ“, případně „stavební zákon“,
- Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád bude nadále označován zkratkou „SR“, případně „správní řád“,

### Obsah:

str.

<b>Shrnutí zadaných otázek a odpovědí</b>	<b>2</b>
<b>1. Současný stav</b>	<b>3</b>
1.1 Koncepční fáze	3
1.2 Geologický průzkum	7
1.3 Realizační fáze	8
1.4 Problematika zvláštních zásahů do zemské kůry	10
1.5 Relevantní ustanovení atomového zákona v souvislosti s realizací úložiště	11
<b>2. Soulad tzv. atomového zákona s Ústavou</b>	<b>12</b>
2.1 Vlastnické právo obcí	12
2.2 Právo na informace o životním prostředí	14
<b>3. Změny pro větší zapojení obcí do celého procesu povolování úložiště</b>	<b>16</b>
3.1 Institut veta v právu	16
3.1.1 Zapojení obcí do procesu umístování úložiště	16
3.2 Konstrukce veta obce	18
3.2.1 Koncepční fáze	19
3.2.2 Geologický průzkum	20
3.2.3 Realizační fáze	20
3.2.4 Zvláštní zásahy do zemské kůry	21
3.2.5 Řízení dle atomového zákona	21

<sup>1</sup> „úložištěm radioaktivních odpadů (se rozumí – pozn. autorů) prostor, objekt nebo zařízení na povrchu nebo v podzemí sloužící k ukládání radioaktivních odpadů.“

## Shrnutí zadaných otázek a odpovědí řešených v analýze

V této analýze jsme se zaměřili na otázky zapojení a účasti obcí v procesu vyhledávání hlubinného úložiště vysoceradioaktivního odpadu v ČR s cílem prověřit, zda lze do českého právního řádu zavést institut práva veta tak, aby ho obce měly možnost využít v jednotlivých fázích procesu povolování úložiště a jeho výstavby. Dále jsme se zabývali otázkou v jakých konkrétních fázích posuzování umístění úložiště a v rámci jakých zákonů je možné právo veta obcí zavést. Hledali jsme taktéž odpověď na otázku, zda je či není současný atomový zákon, který vylučuje obce z procesu povolování výstavby jaderných zařízení, v rozporu s jinými právními předpisy a Ústavou.

S ohledem na uvedené jsme považovali za vhodné nejprve obsáhleji rozebrat v 1. části analýzy současný stav právní úpravy, které se vztahuje k problematice úložiště. Teprve na základě takového rozboru bylo možno přistoupit ke konkrétním návrhům na změnu příslušných právních předpisů.

V analýze jsme dospěli k závěru, že právo veta obcí dotčených umístěním úložiště lze do českého právního řádu zavést, v návrhu tohoto institutu však musí být zohledněny některé problémy, jako je např. hierarchie územně plánovací dokumentace, zásada ne bis in idem, či problém více dotčených obcí. Tyto otázky jsou řešeny v kapitolách 3.1 a 3.2 analýzy.

Obce se mohou zapojit už do výběru vhodné lokality pro umístění úložiště, přičemž již v této fázi je možné, aby dotčené obce uplatnily právo veta. Výběr vhodné lokality, respektive souhlas s průzkumnými pracemi ze strany obcí, směřuje do problematiky geologického průzkumu a je řešen v subkapitole 3.2.2 analýzy.

Výběr finální lokality úložiště je dále spojen s problematikou územního plánování a s atomovým zákonem. Jako nejvhodnější se jeví umožnit dotčeným obcím vetovat umístění úložiště již v rámci schvalování politiky územního rozvoje, za současné existence možnosti obcí vetovat též umístění úložiště navrhované v zásadách územního rozvoje daného kraje tak, aby nemohlo dojít k obcházení práva veta jen v politice územního rozvoje. Uvedená problematika je řešena v subkapitole 3.2.1 analýzy.

Právo veta obcí lze vložit též do atomového zákona v řízení o povolení umístění úložiště. Zde má právo veta dotčených obcí největší význam a nevyžaduje přitom zásadní změny v dalších relevantních právních předpisech. Uvedená problematika je řešena v subkapitole 3.2.5 analýzy, přičemž jsme dospěli k závěru, že postačí novelizovat § 14 AZ.

S umístěním úložiště souvisí i možné vybudování podzemní laboratoře. V analýze jsme se zabývali možnostmi obcí zamezit případnému vybudování tohoto zařízení v rámci subkapitol 3.2.3, resp. 3.2.4 analýzy. Vložení práva veta dotčených obcí až do této realizační fáze považujeme za nevhodné, a to i z důvodu, že by vyžadovalo podstatné změny relevantních právních předpisů. Podzemní laboratoř lze řešit již v koncepční fázi, tedy ve fázi územně plánovací dokumentace, kam lze veto obcí vložit bez problémů. Podzemní laboratoř by nadto musela být povolena dle § 9 v kombinaci s § 14 atomového zákona, přičemž i do něj lze veto obcí vložit.

V analýze jsme neopomněli ani problematiku většího zapojení obcí, resp. veřejnosti, do procesu umístění úložiště. Ustanovení komisí, resp. pracovních skupin, které by měly mít možnost kontrolovat celý proces umístění úložiště, je možné realizovat již za současné právní úpravy. Větší zapojení veřejnosti tedy nevyžaduje ani tak změny právních předpisů, jako spíše důkladné využití stávajících právních norem. Problém většího zapojení obcí a občanů obce je blíže rozveden v subkapitole 3.1.1 analýzy.

Jednou z možností větší kontroly procesu umístění úložiště je též vytváření odborných analýz. Ty jsou vypracovávány již dle současné právní úpravy, a to ve všech fázích umístění úložiště, včetně možnosti vyžádat si v některých případech navíc další odborné dokumenty. Detailně se tomuto problému věnuje 1. část analýzy.

Daleko zajímavější možností většího zapojení obcí a veřejnosti je využití místního referenda pro rozhodování o otázkách, spadajících do samostatné působnosti obce. Výsledky místního referenda lze použít v rámci navrhovaného institutu veta dotčených obcí (namísto rozhodnutí zastupitelstva o uplatnění práva veta), ovšem nelze je použít jako jeden z podkladů, které by byly nutné pro vydání např. územně plánovací dokumentace, neboť v jejím případě jde o oblast přenesené, nikoli samostatné působnosti.

Poslední otázkou, kterou jsme řešili v naší analýze, byl soulad současného atomového zákona s Ústavou, případně s dalšími právními předpisy. V analýze jsme dospěli k závěru, že atomový zákon sám o sobě protiústavní není. Analýza souladu tzv. vyvlastňovacího zákona s Ústavou však přinesla další, byť specifickou, možnost obrany obcí proti umístění úložiště. Blíže se tomuto problému věnuje 2. část práce.

## 1. Současný stav

Právní úprava týkající se ochrany životního prostředí je roztržena do řady právních předpisů, jak zákonů, tak prováděcích právních předpisů – proto je struktura první části rozdělena jednak dle jednotlivých právních předpisů (přičemž jsou citována jen relevantní ustanovení těchto předpisů), jednak dle své věcné souvislosti (fáze koncepční, geologický průzkum, fáze realizační). Relevantní je z hlediska položených otázek též právní předpis týkající se geologického průzkumu.

### 1.1 Koncepční fáze

Základem právní úpravy povolování a následné realizace úložiště je stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), konkrétně část věnovaná územnímu plánování a navazujícím řízením.

Územní plánování je ve smyslu § 18 odst. 2 StZ státem organizovaná činnost sloužící k tvorbě komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, přičemž za udržitelný rozvoj území se dle § 18 odst. 1 StZ považuje vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí,<sup>2</sup> hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.<sup>3</sup> Nutnost dosažení hospodářského rozvoje a soudržnosti obyvatel území je argumentem pro větší zapojení obcí do územního plánování, neboť právě obce jsou základní územně samosprávnou jednotkou občanů. Je třeba mít na paměti, že libovolný, byť veřejně prospěšný záměr (v tomto případě úložiště jaderného odpadu) vždy zasahuje konkrétní území (a tedy vlastnické právo obce) a konkrétní obyvatele (a tedy i jejich lidská práva). Jinak řečeno, úložiště jako záležitost celostátního, resp. nadmístního významu v sobě vždy zahrnuje též úroveň místní.

Zákonodárce v celém § 18 StZ konkretizuje nejen cíle, ale též zásady územního plánování. Tato ustanovení by měla být – přes svůj proklamativní charakter – využita pro výklad navazujících právních norem stavebního zákona. Jedním z cílů je dle § 18 odst. 2 StZ dosažení „...obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“ Ustanovení § 18 odst. 3 StZ upravují postup orgánů územního plánování tak, že tyto orgány „...koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.“

Praktickými důsledky je pak ochrana nezastavěného území v § 18 odst. 5 StZ (ve kterém lze umístit pouze stavby a zařízení sloužící v zákoně relativně přesně vymezeným účelům, které však úložiště nesplňuje) a ochrana nezastavitelných pozemků (na kterých lze výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem neznemožňujícím jejich dosavadní užívání, přičemž ani tuto podmínku úložiště nesplňuje).<sup>4</sup>

Zásady a cíle jsou dále rozvedeny v ustanovení § 19 StZ, které ve svém demonstrativním výčtu výslovně zmiňuje jako jeden z úkolů územního plánování navrhopat v případě negativních vlivů záměrů na území kompenzační opatření<sup>5</sup>, konkrétním úkolem je dle § 19 odst. 2 StZ též vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na trvale udržitelný rozvoj. V územním plánování tedy nacházejí uplatnění i soukromé zájmy, pokud jsou v souladu se zájmy veřejnými.<sup>6</sup>

Koncepčními nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

**Územně plánovací podklady**<sup>7</sup> pořizují úřady územního plánování pro svůj obvod, přičemž z ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) StZ plyne, že je pořizuje (v přenesené působnosti) obecní úřad obce s rozšířenou působností pro obvod této obce. Z těchto podkladů následně vychází kraj při pořizování územně plánovacích podkladů kraje, nikoli naopak.<sup>8</sup> Bohužel, územně plánovací podklady jsou právně nezávazné (nezavazují ani své pořizovatele), mají význam toliko jako odborný technický podklad.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Právo na příznivé životní prostředí garantuje čl. 35 odst. 1 Listiny.

<sup>3</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 StZ je právní naukou chápáno jako legální definice pojmu „trvale udržitelný rozvoj“. Důraz na trvale udržitelný rozvoj je výrazem zásady prevence, ovládajícím celou oblast práva životního prostředí.

<sup>4</sup> Předpokládá se, že úložiště jaderného odpadu bude muset mít stanovenou ochranné pásmo, které omezi lidskou činnost v něm.

<sup>5</sup> Viz ustanovení § 27 odst. 5 atomového zákona, dle něhož Správa poskytuje v souladu s nařízením vlády kompenzace z jaderného účtu obcím, na jejichž území se nachází úložiště.

<sup>6</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha – C. H. Beck, 2007, str. 197.

<sup>7</sup> Konkrétně územně analytické podklady a územní studie.

<sup>8</sup> Viz § 29 odst. 1 a 3 StZ. Ustanovení sice hovoří o územně analytických podkladech, avšak lze zobecnit na územně plánovací podklady.

<sup>9</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha – C. H. Beck, 2007, str. 199.

**Politika územního rozvoje** (dále jen „PÚR“) je dokument vymezující požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování pro celé území ČR. Zohledňuje především celostátní a mezinárodní souvislosti, současně jde o dokument, skrze něhož se koordinuje tvorba a aktualizace zásad územního rozvoje krajů a jiných koncepcí, schvalovaných ústředními orgány státní správy. PÚR je dle § 31 odst. 4 stavebního zákona právně závazná pro rozhodování v území, dotýká se tak též samostatné působnosti obcí (viz § 6 odst. 1 a 5 StZ). Rovněž v případě aktualizace PÚR obsahuje zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje dle § 35 odst. 2 písm. e) StZ kromě jiného „...návrh opatření, která je nutno provést v územně plánovací činnosti krajů a obcí.“ Otázkou je, jestli lze pod pojmem územně plánovací činnosti rozumět pouze tvorbu územně plánovacích podkladů, nebo také tvorbu územně plánovací dokumentace. Význam pro toto rozlišování je dán tím, že ve druhém případě by šlo o zásah do samostatné působnosti obce a v tom případě by obec měla mít možnost se podílet na tvorbě PÚR.<sup>10</sup>

Paradoxně ministerstvo pro místní rozvoj při pořizování návrhu PÚR dle § 33 odst. 1 StZ vůbec nespolupracuje s obcemi, pouze s kraji, ačkoli je dopad PÚR na obce zřejmý a ačkoli ministerstvo pořizuje návrh PÚR též na základě územně plánovacích podkladů.<sup>11</sup> Zatímco kraje mohou k návrhu PÚR dle § 33 odst. 3 StZ uplatnit své stanovisko, obce tuto možnost nemají a k návrhu mohou pouze podávat připomínky jako ostatní veřejnost ve smyslu ustanovení § 33 odst. 4 StZ. Ministerstvo pro místní rozvoj sice následně musí zohlednit stanoviska krajů a připomínky veřejnosti a výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a upravit návrh PÚR, jenže takto upravený návrh PÚR pak projedná již jen se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů, nikoli se zástupci obcí.

Ochrana životního prostředí je v rámci PÚR zajištěna prostřednictvím stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních orgánů a krajů, přičemž tato stanoviska mají dle § 4 odst. 2 písm. b) StZ charakter závazného podkladu pro vydání PÚR. Nejsou vyloučena ani protichůdná stanoviska jednotlivých orgánů, řešení předpokládá § 4 odst. 7 StZ odkazem na postup správního řádu. Podle správního řádu by mohly orgány řešit tyto rozpory dohodou, teprve pokud by dohoda nebyla možná, musel by o nich dle § 136 SŘ v kombinaci s přiměřeným použitím § 133 SŘ) rozhodnout nejbližší společný nadřízený orgán. Pokud by takový nadřízený orgán neexistoval, aplikovalo by se dohodovací řízení a pokud by i toto skončilo bezúspěšně, musela by rozpor vyřešit vláda. Tato problematika střetu několika protichůdných stanovisek je uvedena záměrně, neboť je zřejmé, že zapojením krajů, které mohou uplatnit stanovisko k návrhu PÚR, nevzniká v českém právním řádu neřešitelná situace. Proto se domníváme, že by stejnou možnost uplatnit své stanovisko (nikoliv jen připomínky) k návrhu PÚR měly mít i obce, byť třeba jen pro část PÚR, v níž je navrhováno úložiště přímo zasahujících do jejich území (tedy konkrétně pro umístění úložiště na jejich území).<sup>12</sup>

Další možností zohlednění ochrany životního prostředí je využít vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území, tedy posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Zákon o posuzování vlivů obsahuje zvláštní ustanovení (§ 10i) pro posuzování vlivu PÚR na životní prostředí, dle něhož se postupuje dle stavebního zákona a odstavců 2 až 5 § 10i zákona o posuzování vlivů. Dle něj mají Ministerstvo životního prostředí a orgán kraje postavení dotčených orgánů při pořizování PÚR. Vláda je povinna ve svém usnesení, kterým schvaluje PÚR, zdůvodnit, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Politice územního rozvoje není věnována pozornost náhodou, neboť důsledkem politiky územního rozvoje je povinnost obcí vymezit ve svých územních plánech plochy pro v PÚR navržené projekty, a to bez ohledu na to, zda s navrženým projektem obce souhlasí, bez ohledu na možnou další diskuzi o alternativách PÚR.

V návrhu „**Politiky územního rozvoje 2008**“, schválené usnesením vlády, je na str. 77 až 78 v části věnované odpadovému hospodářství uveden záměr vymezení plochy pro hlubinné úložiště vysoce radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. PÚR navrhuje územní ochranu těchto ploch (ve smyslu stavebního zákona, patrně jako „územní rezervy“) za účelem pokračování geologického průzkumu vlastností horninového prostředí a prověřování územních a environmentálních podmínek pro případné úložiště. V úkolech pro ministerstva a jiné správní úřady je požadavek provedení výběru dvou nejvhodnějších lokalit pro realizaci úložiště do roku 2015,<sup>13</sup> a to za účasti dotčených obcí. V PÚR však již není tato účast obcí dále konkretizována.

Ve „Vyhodnocení PÚR na udržitelný rozvoj území“ je na str. 74 až 75 konstatována nízká hustota osídlení a zvýšená hodnota přírodního prostředí s různou mírou rekreačního využití ve všech vytipovaných lokalitách. Navrhovaná územní ochrana ploch v dotčených lokalitách nemá žádné negativní dopady na složky životního prostředí, pouze je konstatováno riziko „psychologické degradace“ pro hospodářský a sociodemografický rozvoj území. Zároveň

<sup>10</sup> Což lze použít jako podpůrný argument pro nutnost práva veta dotčené obce.

<sup>11</sup> Ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) SZ

<sup>12</sup> K tomu viz třetí část analýzy.

<sup>13</sup> Termín vyplývá ze schválené „Koncepte nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR“, str. 21 an.

je zmíněna nezbytnost kompenzačních opatření ze strany státu, orientovaná na zkvalitnění a rozvoj veřejné infrastruktury.<sup>14</sup> Konkrétní kompenzační opatření poskytnutá obcím státem na úrovni zákona téměř absentují. Výjimkou je ustanovení § 27 odst. 5 atomového zákona, dle něhož vláda vydá nařízení (tedy podzákoný prováděcí právní předpis), kterým „...stanoví roční výši a pravidla poskytování příspěvku obcím, na jejichž katastrálním území se nachází úložiště radioaktivního odpadu“, konkrétně jde o nařízení vlády č. 416/2002 Sb., dle něhož je těmto obcím poskytnuta kompenzace v celkové roční výši maximálně 3 000 000 Kč.

Další možnost kompenzace, tentokrát danou přímo v zákoně, představuje ustanovení § 4b zákona o geologických pracích, které ukládá organizaci provádějící tyto práce povinnost platit zákonem stanovený poplatek, jehož výše je přímo úměrná dotčenému území a kumulativně roste s počtem let, po které geologické práce trvají.

**Územně plánovací dokumentace** zahrnuje zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny typy územně plánovací dokumentace se liší jak velikostí území, pro které jsou vytvářeny, tak svým obsahem (konkretizací údajů), nicméně všechny tyto územně plánovací dokumenty jsou právně závazné jak pro tvorbu „nižších“ typů územně plánovací dokumentace, tak pro samotné rozhodování v území.

Vyšší typy jsou závazné pro typy nižší. Koordinaci územně plánovací dokumentace zajišťuje stavební zákon tak, že návrh zásad územního rozvoje je před svým vydáním posouzen Ministerstvem pro místní rozvoj z hlediska souladu s PÚR; obdobně návrh územního plánu je posouzen krajským úřadem z hlediska souladu se zásadami územního rozvoje a s PÚR; soulad návrhu regulačního plánu s vyššími typy územně plánovací dokumentace posuzuje pořizovatel sám. Bez odstranění případných rozporů v územně plánovací dokumentaci nelze jednotlivé návrhy schválit.<sup>15</sup>

**Zásady územního rozvoje** (dále také ZÚR<sup>16</sup>) se vytváří dle § 36 odst. 4 StZ pro celé území kraje. Dle § 36 odst. 1 StZ vymezují ZÚR plochy (zejména plochy pro veřejně prospěšné stavby) nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití, včetně stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. ZÚR mohou vymezit plochy s cílem prověřit jejich možné budoucí využití (takzvané „územní rezervy“), přičemž dosavadní využití těchto ploch nesmí znemožnit (resp. podstatně ztížit) možné budoucí využití. Součástí ZÚR musí být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Zásady územního rozvoje mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem (včetně podmínek jeho pořízení), ovšem jen na základě dohody s dotčenými obcemi. Narozdíl od PÚR mají ZÚR charakter opatření obecné povahy.

Návrh ZÚR a jejich projednání s obcemi a veřejností upravují §§ 37 až 42 stavebního zákona. Procedura přijímání ZÚR je důležitá, neboť právě zde mohou obce poprvé relevantně uplatnit své námitky ve věcech, které nemohly namítat proti návrhu PÚR.

K návrhu zásad územního rozvoje musí krajský úřad dle § 37 odst. 1 StZ zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. O návrhu ZÚR se jedná na společném jednání, po kterém mohou dotčené orgány, ministerstvo pro místní rozvoj a sousední kraje uplatnit svá stanoviska ve lhůtě 30 dní ode dne jednání, přičemž k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj projedná krajský úřad se zástupci ministerstev uvedených v § 37 odst. 4 StZ. Na základě vyhodnocení vlivů a v souladu se stanovisky dotčených orgánů (eventuelně v souladu s výsledkem řešení rozporů<sup>16</sup>) zajistí krajský úřad úpravu návrhu.

Poté následuje posouzení návrhu zásad územního rozvoje a zprávy o jejich projednání Ministerstvem pro místní rozvoj. Následuje veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje, kterého se dle § 39 odst. 1 StZ mohou zúčastnit dotčené orgány,<sup>17</sup> obce v řešeném území a sousední kraje a pochopitelně veřejnost. Námitky proti návrhu zásad územního rozvoje mohou dle § 39 odst. 2 StZ podat pouze obce v řešeném území, obce s tímto územím sousedící a zástupce veřejnosti. Připomínky k návrhu může uplatnit kdokoli, jak veřejnost, tak zástupci sousedních krajů, kteří – narozdíl od obcí - nemohou podávat k návrhu námitky. Na závěr veřejného projednání uplatní dotčené orgány svá stanoviska k připomínkám a námitkám. Tato stanoviska jsou dle § 4 odst. 2 StZ závazným podkladem pro zásady územního rozvoje.

Na veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje se vztahují ustanovení § 22 a 23 StZ. Stanoviska, námitky a připomínky musí splňovat náležitosti dle § 22 odst. 3 StZ. Veřejnost může být dle § 23 StZ při pořizování

<sup>14</sup> Zlepšení veřejné infrastruktury by mohlo tržní cenu nemovitostí v dotčené obci zvýšit, resp. vyrovnat její pokles daný sousedstvím s úložištěm.

<sup>15</sup> Viz ustanovení § 38 odst. 4 SZ, dle něhož lze zahájit řízení o vydání zásad územního rozvoje až na základě potvrzení ministerstva o odstranění nedostatků.

<sup>16</sup> Viz část analýzy zabývající se politikou územního rozvoje a protichůdnými stanovisky orgánů veřejné správy.

<sup>17</sup> Viz část analýzy zabývající se politikou územního rozvoje.

a projednávání návrhu ZÚR zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.<sup>18</sup> O námitkách zástupce veřejnosti musí pořizovatel ZÚR (tedy krajský úřad) rozhodnout před jejich vydáním. Problém spočívá v tom, že proti rozhodnutí o námitce proti opatření obecné povahy se nelze ve smyslu § 172 odst. 5 SŘ odvolat ani podat rozklad a zároveň stavební zákon v ustanovení § 41 odst. 7 nepřipouští změnit rozhodnutí o námitkách v přezkumném řízení dle § 97 odst. 3 SŘ. Takto nastavený systém umožňuje pouze formální naplnění litery zákona a vyvolává otázku, jaký smysl má podávání námitek v okamžiku, kdy jim pořizovatel ZÚR nebude chtít vyhovět.<sup>19</sup> Proti rozhodnutí o námitkách lze nicméně podat žalobu ve správním soudnictví, případně se dle § 101a an. SŘS domáhat zrušení (části) opatření obecné povahy (tuto možnost má dle § 101a odst. 3 SŘS též obec) u Nejvyššího správního soudu, který o takovém návrhu musí rozhodnout do 30 dnů.

Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám uplatněným po skončení veřejného projednání se nepřihlíží. Stejně tak se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při schválení PÚR. Krajský úřad výsledky projednání vyhodnotí a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách. Pokud je to nezbytné, musí zajistit úpravu návrhu ZÚR v souladu se stanovisky dotčených orgánů (včetně případného řešení rozporů). Není ani vyloučena podstatná úprava návrhu, o kterém pak musí být znovu hlasováno, nebo kompletní přepracování návrhu. Samostatně lze vydat alespoň tu část ZÚR, která požadavky na vydání splňuje.

Dalším nástrojem ochrany životního prostředí je využití posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí ve smyslu již výše zmíněného zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. I v tomto případě se uplatní zvláštní postup dle stavebního zákona, doplněný o ustanovení § 10i zákona o posuzování.

**Územní plán** se vytváří pro celé území obce.<sup>20</sup> Konkretizuje cíle a úkoly územního plánování v souladu s PÚR a se ZÚR. V územním plánu se vymezují hranice zastavěného území obce, plochy pro veřejně prospěšné stavby a plochy pro územní rezervy a stanovují se podmínky jejich využití. Dle § 43 StZ stanoví územní plán základní koncepci rozvoje obce, má charakter opatření obecné povahy. Podle ustanovení § 43 odst. 5 StZ je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, dále je závazný pro rozhodování v území (zejména pro vydávání územních rozhodnutí). O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, nebo na návrh osob uvedených v § 44 StZ (orgán veřejné správy; občan obce; fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnické nebo obdobné právo k pozemku, resp. stavbě na území obce). Z toho plyne, že územní plán nejlépe zajišťuje práva občanů obce. Procedura vytváření územního plánu je obdobná, jako u vytváření zásad územního rozvoje, byť s několika odlišnostmi (např. fakultativní možnost zpracování konceptu územního plánu dle § 48 a 49 StZ, nebo spojené řízení o vydání územního a regulačního plánu dle § 57 StZ). Jako jediný typ územně plánovací dokumentace poskytuje ochranu proti průtahům při pořizování územního plánu.<sup>21</sup>

I zde je zajištěno veřejné projednání návrhu, námitky proti návrhu územního plánu však mohou dle § 52 odst. 2 StZ podat jen: „...*vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb...a zastavitelných ploch*“, kromě nich připadá v úvahu už jen zástupce veřejnosti. Ostatní osoby mohou podat pouze připomínky. Dotčené orgány svá stanoviska k připomínkám a námitkám. Tato stanoviska jsou dle § 4 odst. 2 StZ závazným podkladem pro územní plán. Obdobně jako v případě ZÚR se ani v případě vydávání územního plánu nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto již při vydání zásad územního rozvoje. Zákon o posuzování vlivů se uplatní stejně, jako v případě zásad územního rozvoje.

**Regulační plán** se zpracovává pro vymezenou plochu kraje nebo obce a stanovuje detailní podmínky využití jednotlivých pozemků. Je koncepčním nástrojem územního plánování, ovšem pro zastavěné území nahrazuje též územní rozhodnutí.<sup>22</sup> Regulační plán má charakter opatření obecné povahy. O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo kraje nebo obce, přičemž regulační plán kraje je závazný pro regulační plán obce (§ 61 odst. 2 StZ). Obdobně i pro proceduru vydání regulačního plánu (upravenou v ustanoveních § 62 až 75 StZ) platí to, co bylo uvedeno již výše v případě zásad územního rozvoje.

Hlavní rozdíl je dán tím, že regulační plán může nahradit územní rozhodnutí, což bohužel není reflektováno při projednávání námitek podaných veřejností a dalšími osobami, kdy opět záleží na ochotě pořizovatele regulačního plánu námitkám vyhovět, přičemž námitky mohou podávat také vlastníci pozemků dotčených návrhem regulačního plánu. Proti rozhodnutí o námitce proti opatření obecné povahy se nelze ve smyslu § 172 odst. 5 SŘ odvolat ani podat rozklad a zároveň stavební zákon v ustanovení § 69 odst. 6 StZ nepřipouští změnit rozhodnutí o námitkách

<sup>18</sup> Zástupcem veřejnosti může být jak fyzická, tak právnická osoba, splňující požadavky § 23 odst. 2 SZ. Není tedy vyloučeno, aby se zástupcem veřejnosti stala obec (která má status právnické osoby sui generis).

<sup>19</sup> Ke stejnému závěru dochází též Damohorský. Viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání. Praha – C. H. Beck, 2007, str. 205.

<sup>20</sup> Dle § 43 odst. 4 SZ.

<sup>21</sup> Viz § 56 SZ.

<sup>22</sup> Územní rozhodnutí je nástrojem realizačním.

v přezkumném řízení dle § 97 odst. 3 SŘ. Regulační plán tak může citelně zasáhnout do vlastnických práv fyzických či právnických osob, aniž by tyto osoby měly adekvátní možnost právní ochrany. Pouhé formální naplnění litery zákona je zde – dle našeho názoru – již na hraně ústavnosti, případně za ní.<sup>23</sup> Zákon o posuzování vlivů se uplatní stejně, jako v případě ZÚR.

## 1.2 Geologický průzkum

Ze schválené Politiky územního rozvoje 2008 vyplývá, že se má pokračovat s geologickými pracemi (pozastavenými do roku 2009) za účelem výběru dvou nejvhodnějších lokalit. Geologické práce jsou upraveny zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „GP“). Geologické práce se dle § 2 GP člení na geologický výzkum a geologický průzkum, přičemž relevantní jsou ustanovení § 2 písm. d), e) a f) GP. Geologické práce na vytipovaných lokalitách by měly zahrnovat zjišťování a ověřování inženýrskogeologických a hydrogeologických poměrů území pro účely územního plánování, dokumentace a provádění staveb (resp. úložiště), zjišťování a ověřování geologických podmínek pro zřizování, provoz a likvidaci zařízení k uskladňování kapalin (radioaktivní kapaliny se upravují vitrifikací) a odpadů (ve smyslu pevných odpadů, které zahrnují vyhořelé jaderné palivo) v horninovém prostředí a podzemních prostorách (tedy v úložišti) a konečně zjišťování a hodnocení geologických činitelů ovlivňujících životní prostředí (vyplývá ze zadání v PÚR). Podrobnosti ke geologickému průzkumu upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb.

Geologické práce pochopitelně představují zásah do vlastnického práva jak obcí, tak soukromých osob, vlastnických nemovitostí, na nichž nebo vedle nichž tyto práce probíhají. Geologické práce se dle § 6 odst. 1 GP provádí dle schváleného projektu. Již při samotném projektování se zjišťuje, zda se geologické práce nedotýkají zájmů chráněných zvláštními předpisy, přičemž mezi tyto chráněné zájmy patří zájmy uvedené např. ve stavebním zákoně (viz výše) nebo v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a další. Z logiky věci by mezi tyto zvláštní právní předpisy měl patřit též atomový zákon.

Důležité z hlediska ochrany zájmů obcí je ustanovení § 6 odst. 3 GP, dle něhož projekt geologických prací a jeho změny, obsahující strojní vrtné práce hlubší než 30 metrů nebo delší než 100 metrů, je organizace (která práce vede)<sup>24</sup> povinná zaslat krajskému úřadu (v jehož správním obvodu se mají geologické práce konat) nejpozději 30 dní před zahájením těchto prací spojených se zásahem do pozemku. Krajský úřad se vyjádří k projektu z hlediska zájmů chráněných zvláštními právními předpisy (viz výše) a v odůvodněných případech uložit zadavateli geologických prací povinnost zajistit expertní posouzení Českou geologickou službou, biologické hodnocení nebo jiné odborné posouzení (s ohledem na výše uvedené chráněné zájmy). V takovém případě se zahájení geologických prací odloží na přiměřenou dobu. Podrobnější úpravu postupu při zajištění střetu zájmů chráněných zvláštními právními předpisy a při schvalování projektu geologických prací (včetně změn tohoto projektu) obsahuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb. Relevantní jsou především ustanovení § 3 odst. 2, § 4 odst. 6, § 14 vyhlášky. Provádění geologických prací musí splňovat podmínky uvedené v § 9 odst. 1 GP. Dle § 9a odst. 3 GP pak má organizace provádějící geologické práce spojené se zásahem do pozemku povinnost oznámit účel, rozsah a očekávanou dobu provádění prací obci, na jejímž území mají být práce provedeny.

Z výše uvedeného vyplývá, že obce nemají možnost provádění geologických prací na svém území ve fázi projektu ovlivnit, ačkoli je následnými pracemi zasahováno do jejich území (resp. vlastnických práv) a musí tak spoléhat na vyjádření krajského úřadu, který může zohlednit chráněné zájmy a uložit povinnost zajistit expertní posouzení. Nejúčinnější ochranu životního prostředí na úseku geologických prací zajišťuje až Ministerstvo životního prostředí.

V případě úložiště se na geologické práce navíc vztahuje § 22a odst. 1 GP, neboť úložiště je chápáno jako zvláštní zásah do zemské kůry, což má význam pro geologické práce, neboť se na ně vztahuje obdobně též ustanovení § 4a a 4b GP. Organizace, která chce provádět geologické práce, musí podat žádost Ministerstvu životního prostředí o stanovení průzkumného území. Účastníky tohoto řízení je kromě žadatele také obec, jejíž území je zahrnuto do návrhu na stanovení průzkumného území a také osoby, kterým zvláštní zákon přiznává postavení účastníka řízení (např. občanská sdružení dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Řízení má povahu modifikovaného správního řízení, proti rozhodnutí ministerstva lze podat rozklad.

Pokud ministerstvo vyhoví žádosti, vydá rozhodnutí, kterým stanoví průzkumné území, dobu platnosti a podmínky pro provádění geologických prací (tyto podmínky mohou ministerstvu v řízení navrhnout obec a další účastníci řízení). Ministerstvo může žádost o stanovení průzkumného území také zamítnout z demonstrativně

<sup>23</sup> K tomu viz relevantní nálezy Ústavního soudu o nepřipustném právním formalismu.

<sup>24</sup> Viz § 3 GP.

uvedených důvodů, z nichž relevantní je rozpor se státní politikou životního prostředí nebo existence jiného veřejného zájmu, který převládá nad veřejným zájmem na dalším průzkumu území.

Význam obdobného postupu dle § 4b GP spočívá v povinnosti organizace platit za geologické práce poplatek, který se stává příjmem obce (resp. pokud je dotčeno více obcí, pak je poplatek mezi tyto rozdělen v poměru k jejich průzkumem dotčenému území). Výše poplatku je však stanovena zákonem, obce ani jiné orgány veřejné moci nemají možnost jeho výši ovlivnit.

Vlastnická, resp. majetková práva obcí i soukromých osob jsou chráněna § 14 GP, dle něhož jsou organizace provádějící geologické práce, při nichž dojde k zásahu do pozemku, povinny před vstupem na cizí pozemek uzavřít s vlastníkem pozemků písemnou dohodu o provádění geologických prací, zřizování pracovišť, přístupových cest atd., včetně nezbytných úprav půdy, odstraňování porostů, případně zřizování staveb. Tato dohoda musí být v souladu s relevantními právními předpisy (např. zákonem o půdě, zákonem o ochraně přírody a krajiny, stavebním zákonem, správním řádem).

Pokud nedojde k dohodě, o omezení vlastnického práva vlastníka nebo nájemce nemovitosti rozhodne krajský úřad. Rozhodnutím uloží povinnost strpět provedení geologických prací. Rozhodnutí musí být v souladu s veřejným zájmem (který by u úložiště byl naplněn), se státní surovinovou politikou, v nezbytném rozsahu (patrně v nejmenším možném)<sup>25</sup>, na dobu určitou, za náhradu, v souladu se stavebním zákonem. Rozhodnutí navíc nelze vydat kdykoli, ale pouze za v zákoně výslovně uvedeným účelem.<sup>26</sup> Vzhledem k zadané problematice je relevantní § 14 odst. 2 písm. e) „*vyhledávání a průzkum geologických struktur vhodných pro ukládání rizikových a radioaktivních odpadů*“.

Zákon o geologických pracích ukládá organizaci provádějící činnosti dle § 14 GP po jejich skončení neprodleně uvést použité nemovitosti do původního (předchozího) stavu, popřípadě po dohodě s vlastníkem pozemky rekultivovat. Teprve pokud naturální restituce není možná nebo hospodářsky účelná, má vlastník nemovitosti nárok na peněžitou náhradu škody. V případě průzkumu prováděného důlními díly – což je u úložiště nezbytné – je náhrada škody upravena v § 36 a 37 jako náhrada důlní škody ve smyslu zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Výsledky geologických prací slouží orgánům územního plánování a stavebním úřadům, které z těchto výsledků musí vycházet<sup>27</sup> při své činnosti (tj. při tvorbě územně plánovací dokumentace nebo vydávání povolení) s cílem zajistit ochranu zdrojů podzemních vod a ložisek nerostů. Ministerstvo životního prostředí poskytuje zmíněným orgánům informace o výsledcích geologických prací, které mohou mít vliv na tvorbu územně plánovací dokumentace a na životní prostředí. Ministerstvo uplatňuje stanovisko k PÚR a k územně plánovací dokumentaci z hlediska zvláštních podmínek geologické stavby území. V územním řízení může uplatnit závazné stanovisko. Konečně ministerstvo může dle § 13 odst. 3 GP vymezit území se zvláštními podmínkami, kde mohou stavební úřady vydat územní rozhodnutí jen na základě jeho závazného stanoviska.

Geologické práce za účelem vyhledání vhodné lokality pro úložiště mohou podléhat též procesu EIA, neboť dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů jsou předmětem posuzování záměry uvedené v kategorii II, kam dle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů jsou v položce 2.11 zařazeny hloubkové vrty pro ukládání radioaktivního odpadu. V případě těchto vrtů musí být provedeno zjišťovací řízení a eventuálně proces EIA. Příslušným úřadem bude dle § 21 písm. c) zákona o posuzování vlivů Ministerstvo životního prostředí.

### 1.3 Fáze realizační

Umísťovat stavby nebo zařízení, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území je ve smyslu § 76 stavebního zákona možné pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud zákon nestanoví jinak (viz regulační plán). Obvykle musí proběhnout územní řízení v plném rozsahu a podle výsledku tohoto řízení musí dále proběhnout stavební řízení. Vzhledem ke správněprávní zásadě procesní ekonomie je možné dle § 78 StZ obě řízení spojit. Územní řízení má charakter správního řízení, které je modifikováno řadou ustanovení stavebního zákona.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Tento výklad vychází ze šetření podstaty lidských práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny.

<sup>26</sup> Nicméně taxativní výčet účelů je jen zdánlivý, neboť jsou jím dle § 14 odst. 2 písm. g) též „*geologické práce potřebné pro jiné činnosti prováděné ve veřejném zájmu*“.

<sup>27</sup> Dle § 13 GP hovoří o povinnosti, neboť uvádí: „*Orgány... vycházejí při své činnosti z výsledků geologických prací...*“

<sup>28</sup> Odlišná úprava se týká vymezení účastníků řízení v § 85 SZ, zahájení a přerušování řízení dle §§ 87 a 88, uplatňování závazných stanovisek, námitek a připomínek dle § 89 a náležitosti rozhodnutí v § 92 SZ.



Každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, musí respektovat požadavky dané § 90 StZ a musí být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Územní rozhodnutí vydává stavební úřad na základě územního řízení. Žadatel musí k žádosti připojit doklad prokazující jeho vlastnické právo (resp. doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření) k pozemkům nebo stavbám, rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska a dokumentaci záměru. Pokud záměr vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů, musí žadatel k žádosti připojit stanovisko příslušného úřadu.<sup>29</sup> Ustanovení § 91 StZ o posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení nelze pro úložiště použít, neboť nejsou splněny zákonem dané podmínky.<sup>30</sup> Pokud bude navrhovaný záměr dle zvláštního právního předpisu vyžadovat vymezení ochranného pásma, musí žadatel předložit současně žádost o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu.

Účastníky územního řízení jsou dle § 85 StZ žadatel a obec, na jejichž území má být požadovaný záměr realizován. Kromě obcí jsou účastníky řízení i vlastníci dotčených pozemků a další osoby uvedené v § 85 odst. 2 StZ (např. zástupce veřejnosti, pokud podal námitku při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, nebo občanská sdružení dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v kombinaci s § 90 odst. 4 téhož zákona). Územní řízení je veřejné a nejpozději na veřejném ústním jednání musí být uplatněny námitky, připomínky a závazná stanoviska, jinak se k nim nepřihlíží. Nepřihlíží se rovněž k závazným stanoviskům a k námitkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu. Nepřihlíží se dále k námitkám, které nesplňují náležitosti dle § 89 odst. 3 StZ.<sup>31</sup>

Obec uplatňuje v řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Vlastníci nemovitostí, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn a osoby, jejichž vlastnické právo k sousedním nemovitostem může být přímo dotčeno územním rozhodnutím, mohou uplatňovat námitky pouze v rozsahu svých dotčených práv.

Stavební úřad dle § 90 StZ posuzuje soulad záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky zvláštních právních předpisů, se stanovisky dotčených orgánů dle zvláštních právních předpisů (např. dle horního zákona – ověřit, zda také dle atomového).

Pokud stavební úřad navržený záměr schválí, v územním rozhodnutí stanoví podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, dále stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků řízení a v odůvodnění vyhodnotí připomínky veřejnosti. Zároveň stanoví dobu platnosti územního rozhodnutí, pokud má být delší, než stanoví stavební zákon. Standardní doba platnosti územního rozhodnutí je dvouletá. Pokud záměr žadatele nespňuje požadavky v § 90 StZ, případně by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné zákonem (stavebním nebo jiným), stavební úřad žádost zamítne. Územní rozhodnutí lze dle § 94 StZ změnit nebo zrušit z moci úřední v řízení o umístění veřejně prospěšné stavby.

Pro řešení úložiště jsou relevantní rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 StZ), rozhodnutí o ochranném pásmu (§83 StZ) a případně rozhodnutí o změně využití území (§ 80 StZ). Kromě toho je – pro tzv. „územní rezervu“ - relevantní též územní opatření o stavební uzávěře, které vydává rada obce v přenesené působnosti dle § 97 an. StZ. Územní uzávěra má charakter opatření obecné povahy a slouží k omezení nebo zákazu stavební činnosti ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit (resp. znemožnit) budoucí využití území dle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže již bylo schváleno její zadání.

Další fází je stavební řízení a na jeho základě vydané stavební povolení, upravené v ustanoveních § 109 an. StZ. Pro úložiště je nutné stavební povolení dle § 115, nelze se z pochopitelných důvodů spokojit s pouhým ohlášením. Jak již bylo řečeno výše, nepostačuje rovněž pouhý souhlas. Možnosti zapojení obcí nebo veřejnosti ve stavebním řízení jsou již menší, neboť dle § 114 odst. 2 StZ „*K námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře, se nepřihlíží.*“ Dle § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona vykonává působnost stavebního úřadu v případě úložiště (s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování) Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Další možností obcí, jak vstoupit do záměru úložiště na svém území, je proces EIA, tedy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Rozsah posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, resp. na dotčené území a obyvatelstvo na něm, které by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru.<sup>32</sup> Z ustanovení § 4 zákona o posuzování vlivů v kombinaci s jeho přílohou č. 1 plyne, že záměr umístění úložiště bude vždy vyžadovat posouzení vlivů, přičemž příslušným úřadem bude dle § 21 písm. c) zákona o posuzování vlivů Ministerstvo životního prostředí.

<sup>29</sup> Posuzování vlivů na životní prostředí lze dle § 86 odst. 4 SZ provádět i souběžně s územním řízením, pak ale musí žadatel připojit dokumentaci vlivu záměru na životní prostředí.

<sup>30</sup> Příslušným úřadem je ministerstvo, nikoli krajský úřad, jak plyne z § 6 zákona o posuzování vlivů.

<sup>31</sup> Účastník řízení musí prokázat, že je účastníkem řízení a námitka musí být odůvodněná.

<sup>32</sup> § 3 písm. c) zákona o posuzování vlivů.

Posuzování vlivů úložiště je velmi široké, ověřuje se provedení i neprovedení záměru a při posuzování se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho ukončení, včetně důsledků jeho likvidace a sanace (resp. rekultivace) území. Posuzuje se běžné fungování úložiště i možnost havárie.

Samotný proces EIA může proběhnout buď včetně zjišťovacího řízení (dle § 7 zákona o posuzování vlivů), nebo bez něj. V případě, že je provedeno zjišťovací řízení, přihlíží Ministerstvo životního prostředí k vyjádřením veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávných celků (tedy i obcí). Význam zjišťovacího řízení spočívá kromě zapojení obcí též v možnosti ministerstva navrhnout zpracovat více variant za podmínek § 7 odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Oznamovatel dále zajistí zpracování dokumentace dle § 8 zákona o posuzování vlivů, přičemž se k této dokumentaci mohou vyjádřit jak dotčené správní úřady, tak dotčené územní samosprávné celky. Dokumentace je též zveřejněna na internetu, přičemž se k ní může ve lhůtě 30 dní od zveřejnění vyjádřit každý. Vyjádření jsou poté zohledněna při zpracování posudku dle § 9 zákona o posuzování vlivů. Rovněž k posudku se mohou vyjadřovat dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky a veřejnost (bude se konat také veřejné projednání dle § 9 odst. 9), přičemž jejich vyjádření jsou vypořádána v návrhu stanoviska. Závěrečnou fází představuje vydání stanoviska k posouzení vlivů úložiště na životní prostředí dle § 10 zákona. Stanovisko má právní povahu odborného podkladu pro vydání rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů (typicky dle stavebního zákona) a nemá hmotněprávně, ale jen procesně závazný charakter. Bez vydání stanoviska EIA nelze vydat povolení či souhlas k realizaci záměru (úložiště). Negativní stanovisko nebo omezující podmínky však nejsou pro správní úřad (např. stavební úřad) bezpodmínečně závazné, neboť se od nich lze odchýlit. Toto odchýlení se však musí být náležitě zdůvodněno.

#### 1.4 Problematika zvláštních zásahů do zemské kůry

Již z § 22a odst. 1 o geologických pracích je zřejmé, že úložiště je chápáno jako tzv. zvláštní zásah do zemské kůry. To má velmi významné důsledky pro obce, neboť na zvláštní zásahy do zemské kůry se budou aplikovat předpisy související s hornickou činností, konkrétně zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon (dále jen „horní zákon“) a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti (dále také „ZHČ“)

Dle § 34 odst. 1 písm. b) horního zákona patří mezi zvláštní zásahy do zemské kůry ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech. Díky tomu se na úložiště přiměřeně vztahují ustanovení §§ 11, 16, 17, 18, 23, 32, 33, 36 až 39 horního zákona. Ustanovení § 11 horního zákona odkazuje na geologické práce, které byly uvedeny výše. Problémem zbývajících ustanovení je, že se neaplikují doslovně, ale toliko „přiměřeně“, takže i následující výklad je třeba brát s jistou výhradou.

Území, na kterém by stavby nebo zařízení mohly znemožnit nebo ztížit výstavbu úložiště, bude dle § 16 horního zákona chráněno stejně, jako v případě stanovení chráněného ložiskového území, včetně procedury stanovení tohoto území dle § 17 horního zákona. Chráněné území stanoví Ministerstvo životního prostředí po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti České republiky rozhodnutím vydaným v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Nevýhodou tohoto postupu je skutečnost, že následného řízení o stanovení chráněného území se neúčastní nikdo jiný, než navrhovatel. Stanovení chráněného území má za následek omezení některých činností dle § 18 horního zákona.

Horní zákon přesto v § 33 respektuje zájmy fyzických a právnických osob, pokud by využitím území byly ohroženy objekty a zájmy chráněné dle zvláštních předpisů (např. zákon o obcích, zákon č. 114/1992 Sb. a další). Případné střety zájmů řeší krajský úřad (který s dohodou řešící střet zájmů může vyjádřit souhlas) a v konečné fázi dle § 33 odst. 3 horního zákona Ministerstvo průmyslu a obchodu. Pokud nedojde k dohodě s vlastníky dotčených pozemků a převažuje-li veřejný zájem na umístění úložiště, odkazuje horní zákon v § 33 odst. 4 v kombinaci s § 31 odst. 4 písm. b) na zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.<sup>33</sup>

Dle § 23 odst. 3 horního zákona pak má úložiště charakter též důlního díla, resp. důlní stavby pod povrchem, kterou povoluje orgán státní báňské správy. Samotný proces povolování je upraven v zákoně o hornické činnosti, neboť hornickou činností se dle jeho ustanovení § 2 písm. f) „...rozumí též zvláštní zásahy do zemské kůry.“, tudíž se na úložiště dle § 11 ZHČ vztahuje povolení obvodního báňského úřadu.

Řízení o hornické činnosti je upraveno v § 17 an. ZHČ. Žádost o povolení hornické činnosti musí být podána nejpozději 3 měsíce před plánovaným zahájením činnosti a musí k ní být doloženy doklady o vyřešeném střetu zájmů dle § 17 odst. 2 ZHČ. Žádost musí být také v souladu s podmínkami, uvedenými v rozhodnutí o stanovení chráněného

<sup>33</sup> K problematice vyvlastnění blíže ve druhé části této analýzy.

území (ve smyslu výše uvedených ustanovení horního zákona). Účastníkem řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, občané, jejichž práva a chráněné zájmy mohou být povolením dotčeny a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. V řízení mohou být uplatňována také stanoviska dotčených orgánů státní správy (např. orgánů ochrany přírody). Na řízení se subsidiárně vztahuje správní řád.

Význam této odlišné úpravy je v tom, že stavební zákon v § 79 odst. 3 písm. l) (rozhodnutí o umístění stavby) konstatuje, že rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas se nevyžadují pro důlní díla, pokud podléhají schvalování a doзору státní báňské správy dle horních předpisů. Dále dle § 103 odst. 1 písm. g) stavební povolení ani ohlášení nevyžadují důlní díla (opět pokud podléhají schvalování a doзору státní báňské správy).

## 1.5 Relevantní ustanovení atomového zákona v souvislosti s realizací úložiště

Veškerou státní správu a dozor vykonává Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“), který:

- dle § 3 odst. 2 písm. c) AZ vydává povolení k výkonu činností dle atomového zákona,
- dle § 3 odst. 2 písm. e) AZ schvaluje dokumentaci, programy, seznamy, limity, podmínky, způsob zajištění fyzické ochrany, havarijní řády, a po projednání vazeb na vnější havarijní plán s příslušným krajským úřadem a dotčenými obecními úřady obcí s rozšířenou působností, vnitřní havarijní plány a jejich změny,
- dle § 3 odst. 2 písm. f) AZ stanovuje podmínky, požadavky, limity, mezní hodnoty, nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace potravin, směrné hodnoty, optimalizační meze, referenční úrovně, diagnostické referenční úrovně, zprošťovací úrovně a uvolňovací úrovně,
- dle § 3 odst. 2 písm. g) AZ stanovuje zónu havarijního plánování a schvaluje vymezení kontrolovaného pásma,
- dle § 3 odst. 2 písm. y) AZ pak uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci z hlediska bezpečnosti a radiační ochrany při činnostech souvisejících s využíváním jaderné energie a činnostech vedoucích k ozáření.

Ustanovení § 9 AZ upravuje podmínky pro využívání jaderné energie s tím, že k umístění nebo k výstavbě jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů je nutné povolení SÚJB. Povolení je nutné i pro jednotlivé etapy uvádění jaderného zařízení do provozu. Podrobnější úpravu obsahuje vyhláška SÚJB č. 106/1998 Sb.

Dle § 9 odst. 1 písm. j) AZ je povolení vyžadováno i pro nakládání s radioaktivními odpady v rozsahu a způsoby stanovenými prováděcím právním předpisem. Dle odstavce 2 však povolení Úřadu vydaná podle odstavce 1 nenahrazují povolení nebo oprávnění k činnostem vydávaná jinými správními úřady podle zvláštních předpisů. Z toho plyne, že toto povolení nemůže nahradit např. stavební povolení dle stavebního zákona. Dle § 14 odst. 4 AZ je však povolení SÚJB zároveň také souhlasem<sup>34</sup>.

Znění § 13 AZ pak stanoví obsah žádosti o povolení, přičemž je relevantní ustanovení § 13 odst. 3 písm. d), protože žádost o povolení musí být doložena: dokladem o vlastnictví k pozemku v případě žádosti o povolení k výstavbě jaderného zařízení a písemným souhlasem vlastníka nemovitosti se zřízením pracoviště III. nebo IV. kategorie, pokud má být zřízeno; a dále § 13 odst. 3 písmeno f) AZ: v případě, kdy při povolované činnosti mají vznikat radioaktivní odpady, dokladem o zajištění bezpečného nakládání s radioaktivními odpady, včetně financování tohoto nakládání.

Dle § 13 odst. 4 AZ je pak podmínkou vydání povolení podle § 9 odst. 1 písm. a), b) a g) hodnocení vlivu úložiště na životní prostředí, jestliže tak stanoví zvláštní právní předpis, konkrétně zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Podmínkou vydání povolení podle § 9 odst. 1 písm. f) AZ je hodnocení vlivu na životní prostředí v případě, že rekonstrukce nebo jiná změna ovlivňující jadernou bezpečnost, radiační ochranu, fyzickou ochranu a havarijní připravenost jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie je spojena se zvýšením autorizovaných limitů výпустí stanovených Úřadem podle § 4 odst. 6 AZ. Další podmínky pak obsahuje § 13 odst. 5 a 6 AZ.

Dle § 14 AZ SÚJB postupuje ve správním řízení (povolení má tedy charakter správního řízení) nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Žadatel je jediným účastníkem řízení. Úřad rozhodne o povolení po ověření, že žadatel splnil všechny podmínky stanovené tímto zákonem a prováděcími předpisy, přičemž SÚJB musí dodržet v zákoně uvedené lhůty.

Podle § 15 odst. 1 písm. c) AZ SÚJB stanoví podmínky provozování a ukončení povolované činnosti, přičemž s příslušným krajským úřadem a dotčenými obecními úřady obcí 3. stupně projedná pouze podmínky havarijní

<sup>34</sup> Otázka, zda souhlas SÚJB může být souhlasem dle stavebního zákona je v případě úložiště pouze teoretická, neboť vzhledem k § 96 odst. 1 SZ nelze pro úložiště vydat „pouhý“ územní souhlas.

připravenosti. Povolení má charakter meritorního správního rozhodnutí, jeho součástí je dle § 15 odst. 2 AZ též schválení dokumentace. Jedním rozhodnutím může SÚJB povolit více souvisejících (resp. na sebe navazujících) činností.

Hlava čtvrtá se již přímo věnuje nakládání s radioaktivními odpady. Dle § 24 odst. 4 AZ se na nakládání s radioaktivním odpadem nevztahuje zákon o odpadech. Stát – za podmínek uvedených v atomovém zákoně – ručí dle § 25 AZ za bezpečné ukládání všech radioaktivních odpadů, včetně monitorování a kontroly úložišť i po jejich uzavření. Pro zajišťování činností spojených s ukládáním radioaktivního odpadu zřizuje Ministerstvo průmyslu a obchodu Správu,<sup>35</sup> která sama musí mít povolení uvedená v § 9 odst. 1 AZ, neboť předmětem její činnosti je kromě jiného především příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivních odpadů a monitorování jejich vlivu na okolí.<sup>36</sup>

## 2. Soulad tzv. atomového zákona s Ústavou

Tato část analýzy se zabývá otázkou, zda vyloučení obcí z procesu povolování úložiště je nebo není v souladu s Ústavou. V této souvislosti byly prověřeny dvě možnosti – první se zaměřila na otázku ochrany vlastnického práva, druhá na otázku práva na informace o životním prostředí. Samotný atomový zákon totiž v rozporu s Ústavou není, bylo tedy nutné zkoumat i jiné možnosti obcí, popřípadě občanů obcí dotčených výstavbou úložiště.

### 2.1 Vlastnické právo obcí

Ústavní pořádek v platném znění garantuje právo na samosprávu ve dvou směrech: jednak jako politické právo jedince, vyplývající z článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jednak jako právo územního samosprávného celku na rozhodování o vlastních záležitostech, tedy jako (kolektivní) právo územních společenství občanů, zakotvených již v preambuli Ústavy<sup>37</sup> a dále konkretizovaných v dalších člancích Ústavy a v navazujících právních předpisech (zákon o obcích, zákon o místním referendu, stavební zákon).

Územní organizace ČR má dle čl. 1 Ústavy<sup>38</sup> unitární podobu, člení se na územní jednotky, které nemají povahu státu. V čele územních jednotek tak nestojí jiná soustava nejvyšších státních orgánů, územní jednotky nemají atributy svrchovanosti (mají sice územní a personální základ, avšak jim svěřená veřejná moc není výlučná a suverénní). Jedním z důsledků je např. bezprostřední platnost právních aktů ústředních orgánů veřejné moci na celém území ČR, dalším důsledkem tohoto uspořádání je, že při změně státních hranic se nevyžaduje předběžný souhlas územně-samosprávné jednotky, které se tato změna přímo dotýká, ani jejího obyvatelstva.<sup>39</sup>

Územním jednotkám Ústava přiznává v čl. 8 právo na samosprávu, které je blíže rozvinuto v hlavě VII. (články 99 až 105), přičemž z tohoto pojetí vyplývá určitá autonomie krajů a obcí, do níž stát může zasahovat jen stanoveným způsobem. To koresponduje též s Listinou, jejíž preambule odkazuje na samosprávné tradice,<sup>40</sup> konkrétně na zákon č. 170/1849, dle něhož: „základem svobodného státu je svobodná obec.“ Ústavu a další právní předpisy je tedy nutné vykládat v souladu s touto hodnotou, což koresponduje s výkladem současných ústavních právníků.<sup>41</sup>

Právo na samosprávu lze chápat v souvislosti s vertikální dělbou moci ve státě jako *pouvoir municipal*, tedy jako čtvrtou moc, která však není součástí státní moci, ale která je prostředkem ochrany územních společenství občanů před neoprávněnými zásahy státu.<sup>42</sup> Jako nejdůležitější je v kontextu řešené otázky jaderného úložiště možnost obcí podat ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 Ústavy k Ústavnímu soudu (viz níže).

Územní samospráva je tak kvalifikována jako součást demokratického právního státu, postaveného na bázi občanské společnosti, posílení odpovědnosti občanů za rozvoj svých životních podmínek. Obsah práva na samosprávu

<sup>35</sup> Správa je organizační složkou státu, nemá tudíž status právnické osoby.

<sup>36</sup> Viz § 26 odst. 3 písm. a) atomového zákona.

<sup>37</sup> Preambule Ústavy ČR hovoří o: „...*vlasti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku.*“ Tyto principy, zakotvené v preambuli, jsou závazné pro tvorbu a interpretaci právních předpisů, zákonodárce je tedy musí respektovat.

<sup>38</sup> „*Česká republika je...jednotný a demokratický právní stát.*“

<sup>39</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 41/96 (osada „U Sabotů“), v němž byl namítán nesouhlas obce Javorník se změnou státní hranice.

<sup>40</sup> „*Federální shromáždění...navazujíc na...demokratické a samosprávné tradice našich národů...*“

<sup>41</sup> K tomuto závěru dochází jak Jan Filip (Právnická fakulta MU), tak Václav Pavlíček (Právnická fakulta UK).

<sup>42</sup> Takto vymezuje problematiku samosprávy a dělby moci J. Filip in FILIP, J. Ústavní právo 1 – Základní pojmy a instituty, Ústavní zákony ČR, Brno – Doplňek, 1999, str. 448.

je rozveden v člancích 99 až 105 Ústavy, přičemž relevantní jsou následující ustanovení:

- čl. 100 odst. 1 v kombinaci s čl. 8, konstatující právo územního společenství občanů na samosprávu. Stát musí právo územních samosprávných celků respektovat v celé své zákonodárné, výkonné a soudní činnosti. Samospráva je oddělena od státní správy a nelze zde uvažovat o instanční hierarchii. Obce samostatně rozhodují o vlastních (místních, resp. regionálních) záležitostech, aniž by stát do toho zasahoval (viz čl. 101 odst. 4).
- čl. 101 odst. 1, dle něhož je obec samostatně spravována zastupitelstvem, které rozhoduje o nejdůležitějších záležitostech v existenci obce. O věcech obecního společenství tedy rozhodují jeho občané samostatně, byť nepřímo, prostřednictvím volených zastupitelů, což je v souladu s pojetím ČR jako demokratického právního státu. Ostatní orgány obce, které rovněž naplňují samostatnou působnost, jsou od zastupitelstva odvozeny.
- čl. 101 odst. 3, dle něhož mají obce status veřejnoprávní korporace, resp. právnické osoby. Obec je tedy subjektem, nikoli pouhým objektem práva. Dále je uznáno právo obce na vlastní majetek,<sup>43</sup> vlastní finanční zdroje a vlastní hospodaření, přičemž toto právo by mělo vést k úplné ekonomické nezávislosti obce. Pokud by obec nemohla mít vlastní majetek a samostatně s ním nakládat, byla by územní samospráva iluzorní. Stanoví-li přímo Ústava územním samosprávným celkům možnost mít vlastní majetek a hospodařit s ním, znemožňuje jim tuto možnost odebrat běžným zákonem.<sup>44</sup>

V této souvislosti vyvstává zajímavá otázka, která nicméně přesahuje rozsah této analýzy, a kterou dosud neřešil Ústavní soud, a sice zda je současné znění vyvlastňovacího zákona (č. 184/2006 Sb.) plně v souladu s právem obcí vlastnit majetek, neboť umožňuje vyvlastňovat i majetek územních samosprávných celků, avšak nemá charakter ústavního zákona. Domníváme se, že čl. 11 odst. 4 Listiny, umožňující vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je pouze obecný a ačkoli umožňuje přijmout vyvlastňovací zákon, výše uvedený problém vyvlastňování majetku obcí neřeší. Jen pro úplnost je třeba říci, že obce mají vlastní majetek,<sup>45</sup> tedy nelze argumentovat např. tím, že obce mají majetek pouze propůjčen od státu, kterému zůstává tzv. holé vlastnictví. Ústava chrání možnost obce vlastnit majetek, nikoli však její vlastnické právo ke konkrétnímu majetku (v případě úložiště především k dotčeným nemovitostem). Proto jistě nelze považovat za protiústavní jakékoliv vyvlastnění majetku obce dle zákona č. 184/2006 Sb., nicméně je to možné připustit u takového vyvlastnění, které již bude mít svým rozsahem povahu odnětí možnosti obce vlastnit majetek – např. v případě, že by byla úložištěm dotčena rozsáhlá, resp. podstatná část území obce, nebo dokonce její území celé.<sup>46</sup>

Umístění úložiště na území obce představuje bezpochyby trvalý zásah do vlastnických práv (fakticky jde o odejmutí možnosti vlastnit dotčený majetek) tohoto územně samosprávného celku, nesrovnatelný s jakýmkoli jiným zásahem. Vyhořelé jaderné palivo v případě navrhovaného hlubinného úložiště není možné znovu vyjmout a jaderné palivo přestane být nebezpečné až za přibližně 100 000 let od uložení.

Zajímavé je v této souvislosti ustanovení § 101 StZ, dle něhož: „*K pozemku určeném územním nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu... má obec nebo kraj, který je vymezil v územně plánovací dokumentaci, eventuelně stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy,*<sup>47</sup> *předkupní právo. Obec má též předkupní právo k pozemku určeném územním nebo regulačním plánem pro veřejně prostranství.*“ Předkupní právo trvá 6 měsíců ode dne doručení nabídky vlastníka pozemku, po jejím uplynutí zaniká.

To by umožňovalo obcím získávat pozemky, na nichž by mělo být umístěno úložiště a následně se bránit vyvlastnění těchto pozemků s poukazem na neústavnost zákona č. 184/2006 Sb., ovšem jen v situaci, kdy by byla ohrožena již sama možnost obce vlastnit majetek, jak bylo naznačeno výše.

- čl. 101 odst. 4, jehož význam je pro danou věc zcela zásadní, protože zakládá právo státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, ovšem jen za splnění dvou kumulativních podmínek: pokud takový zásah vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem.<sup>48</sup> Obec se před nezákonným zásahem státu může dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy bránit ústavní stížností u Ústavního soudu.

Státní dohled nad územní samosprávou má tři aspekty (dohled nad zákonností opatření samosprávy, dohled nad hospodařením samosprávy a dohled nad výkonem přenesené státní správy).

<sup>43</sup> Obec má stejná vlastnická oprávnění dle čl. 11 odst. 1 Listiny, jako každý jiný vlastník.

<sup>44</sup> Viz Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 1. díl, Praha – Linde, 1998, str. 344.

<sup>45</sup> Viz zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>46</sup> Např. situace, kdy dojde k zániku obce umístěním přehrady nebo povrchového dolu.

<sup>47</sup> Stavební zákon odkazuje na čl. 11 odst. 2 Listiny, dle něhož určité věci mohou být pouze ve vlastnictví státu. Příklady lze nalézt v zákoně č. 13/1997 Sb., nebo v zákoně č. 274/2001 Sb.

<sup>48</sup> Což odpovídá znění čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

- čl. 104 odst. 1, dle něhož působnost zastupitelstva může být stanovena jen zákonem, konkrétně zákonem o obcích,<sup>49</sup> přičemž platí pravidlo, že co není výslovně svěřeno obci do přenesené působnosti, náleží do samostatné působnosti. Územní samosprávná jednotka však nemůže svůj „místní“ rozměr překračovat, nemůže tak rozhodovat o celostátních záležitostech. Vymezení „místních záležitostí“ je však obtížné.<sup>50</sup> Za místní záležitosti by tak šly označit takové, které po vyřešení v rámci obce nepřetrvávají jinde. Na druhé straně však řešení celostátních záležitostí není možné bez jejich současného vyřešení na místní úrovni, takže obce musí mít možnost podílet se nějakým způsobem na právních řízeních o celostátních záležitostech, např. povolování provozu jaderných zařízení, spaloven, skládek odpadu.
- čl. 104 odst. 2 pak obsahuje tzv. zbytkovou klauzuli, a sice že obec rozhoduje ve všech věcech samosprávy, pokud nejsou výslovně svěřeny orgánům vyššího územně samosprávného celku.

Obec, jako základní jednotka územní samosprávy, má status veřejnoprávní korporace (resp. právnické osoby), která má vlastní území, vlastní majetek a která samostatně rozhoduje o finančních otázkách a hospodaří s vlastním majetkem. Výstavba podzemního úložiště vyhořelého jaderného paliva nepochybně zasahuje do samosprávné působnosti obce hospodařit s vlastním majetkem (možným důsledkem je např. snížení tržní ceny nemovitostí v okolí úložiště,<sup>51</sup> omezení spojení s vymezením ochranných pásem, omezení některých hospodářských činností v obci atd.). Z povahy věci jsou v Ústavě zajištěny výnosy z majetku obce jako základ obecního rozpočtu<sup>52</sup> (ústavní zaručení příjmů obce chybí, tento problém je řešen zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní). Tyto zásahy se stát snaží obci kompenzovat způsoby uvedenými v první části analýzy.

Obce mají dle aktuální právní úpravy jedinou možnost, a to jen přechodného charakteru, jak hájit své vlastnické právo k dotčeným pozemkům – namítnout protiústavnost zásahu do možnosti vlastnit majetek dle zákona č. 184/2006 Sb., na jehož základě mohou být pozemky nutné k výstavbě úložiště vyvlastněny, resp. získány státem.

Atomový zákon sám o sobě protiústavní tím, že neumožňuje účastenství obce na řízení dle § 14 AZ, není. Je pouze jedním z mnoha právních předpisů, které se vztahují k problematice umístění a realizaci úložiště, přičemž teprve synergický efekt těchto zákonů a navazujících právních předpisů ve svém důsledku trvale omezuje právo obce vlastnit majetek, resp. nemovitosti, na nichž bude umístěno úložiště, přičemž obec nemá žádný účinný právní instrument, jak by mohla toto omezení ze strany státu vyloučit či odmítnout. Tento závěr analýzy slouží jako jeden z argumentů pro navrhované změny zákonů v 3. části analýzy.

## 2.2 Právo na informace o životním prostředí

Právo na informace není garantováno právnickým osobám, tudíž ani obcím, pouze fyzickým osobám.<sup>53</sup> Listina základních práv a svobod upravuje právo na informace ve dvou člancích, a to v čl. 17 společně se svobodou projevu jako právo politické a v čl. 35 jako součást práva na příznivé životní prostředí, resp. jako specifické právo na informace.

Dle čl. 17 Listiny má každý právo na informace. Informací se rozumí informace veřejná, tj. podaná veřejným sdělovacím prostředkem a přístupnou neurčitému, resp. neomezenému okruhu adresátů. Právo na informace však nelze chápat neomezeně, neboť jde o právo, které fyzická osoba žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v dosažitelné míře znala, co se děje na veřejnosti, v jejím blízkém i vzdáleném okolí.<sup>54</sup> Právo na informace současně není právem na úplnost takovýchto informací. Není to ani subjektivní právo vůči někomu, aby mu určitou informaci podal, leda by zákon takovou povinnost přímo ukládal. Právu na informace odpovídá obecná povinnost, aby nikdo, koho k tomu zákon neopravňuje, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání informace nebránil. Právo na informace rovněž znamená právo na pravdivé informace. Právo na informace lze - v souladu s čl. 19 a 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech - omezit jen zákonem.<sup>55</sup> I v případě zákonného omezení však musí být splněny další podmínky, konkrétně musí jít o opatření nezbytné (tj. že účelu omezení nelze dosáhnout jinak) a současně musí být dán jeden z taxativně uvedených účelů (viz čl. 17 odst. 4 Listiny). V souvislosti s úložištěm padá v úvahu bezpečnost státu, případně veřejná bezpečnost.

<sup>49</sup> Viz § 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Záleží i na velikosti obce – co je místní záležitostí pro město, může přesahovat místní úroveň malé vesnice. In FILIP, J. Ústavní právo I – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, Brno – Doplněk, 1999, str. 459-460.

<sup>51</sup> Tento problém výslovně uvádí „Vyhodnocení PUR na udržitelný rozvoj území“ na str. 75: „...existuje v krátko- až střednědobém horizontu riziko...ztráty tržní hodnoty nemovitostí...“.

<sup>52</sup> FILIP, J. Ústavní právo I – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 4. doplněné vydání, Brno – Doplněk, 2003, str. 478.

<sup>53</sup> Viz Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl, Praha – Linde, 1998, str. 180, resp. str. 186.

<sup>54</sup> Viz Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl, Praha – Linde, 1998, str. 180.

<sup>55</sup> Právo na informace tedy není možné omezit prováděcím právním předpisem, např. vyhláškou, nebo individuálním správním aktem apod.

Dle čl. 17 odst. 5 Listiny ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon. Toto ustanovení tak nepůsobí bezprostředně a lze se jej dovolávat jen v mezích zákonné úpravy, tedy i v mezích daných atomovým zákonem. Při výkladu tohoto ustanovení je však třeba vyjít z toho, že čl. 17 spadá pod práva politická a že ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny je součástí obecného práva na informace. Politická práva slouží demokracii a do značné míry jejich realizace obsah tohoto pojmu naplňuje. Aby se lid mohl zapojovat do rozhodování věcí veřejných, aby demokracie mohla být skutečně „vláda lidu“, jsou informace o veřejných záležitostech a s jejich pomocí i kontrola veřejných institucí nezbytné. Takto nastavenému právu na informace musí odpovídat právo orgánů veřejné moci tyto informace poskytovat.

Problém čl. 17 odst. 5 Listiny spočívá ve slově „přiměřeně“, přičemž je možný dvojitý výklad. První, o čem mají být informace poskytnuty (tj. zda informace musí být komplexní, nebo jen vybrané) a druhý, jak mají být poskytnuty (zda přiměřeně, tedy běžně dostupným způsobem, nebo libovolně). Vzhledem ke znění čl. 35 odst. 2 Listiny, dle něhož má „...každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí...“, je v případě úložiště zřejmé, že informace související se zajištěním ochrany příznivého životního prostředí (na něž má každá fyzická osoba právo dle čl. 35 odst. 1 Listiny) musí být úplné. Článek 35 Listiny je však nutné vykládat s ohledem na jeho zařazení mezi práva hospodářská, sociální a kulturní, neboť těchto práv se lze dle čl. 41 Listiny dovolávat jen v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

Otázkou je, zda je vyloučení dotčených obcí, resp. veřejnosti z řízení podle § 14 zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon (dále též „AZ“) porušením výše uvedených ústavních práv na informace či nikoliv.

Právo na informace (včetně práva na informace o životním prostředí) atomový zákon zohledňuje především v ustanovení § 3 odst. 2 písm. v), podle něhož má Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“) povinnost poskytovat informace dle zákona č. 106/1999 Sb., a podle zákona č. 123/1998 Sb., jednou ročně musí dále vypracovat zprávu o své činnosti a předložit ji vládě a veřejnosti.

Z informací poskytovaných veřejnosti jsou vyloučeny takové informace, které mají povahu „citlivých činností“ ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Atomový zákon tyto citlivé činnosti vymezuje taxativně v ustanovení § 2a, z něhož ovšem nevyplývá, že by snad plánování nebo projednávání úložiště jaderného odpadu bylo považováno za citlivou činnost. Obec, resp. dotčená veřejnost tedy mohou využívat svého práva na informace dle výše uvedených zákonů a tyto informace by jim - po odstranění informací o citlivých činnostech – měly být poskytnuty.<sup>56</sup>

Atomový zákon dále zajišťuje v ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) informovanost obcí s ohledem na havarijní plánování. SÚJB schvaluje „...havarijní řády, a po projednání vazeb na vnější havarijní plán s příslušným krajským úřadem a dotčenými obecními úřady obcí s rozšířenou působností, vnitřní havarijní plány a jejich změny,“ v souvislosti s problematikou úložiště poskytuje SÚJB dle § 3 odst. 2 písm. k) AZ „...obcím a krajům údaje o hospodaření s radioaktivními odpady na jimi spravovaném území.“

Vzhledem k výše uvedenému nelze dovodit, že by současné znění atomového zákona bylo protiústavní ve smyslu porušování práva na informace. Problémem není ani včasnost, ani přiměřenost informací.

Odlíšným problémem je skutečnost, že atomový zákon v řízení o vydání povolení k činnostem uvedeným v § 9 AZ<sup>57</sup> nepřipouští účast dalších subjektů (včetně dotčených obcí), neboť dle § 14 AZ je žadatel o příslušné povolení jediným účastníkem řízení. Řízení o vydání povolení má sice charakter správního řízení, avšak zásadu neveřejnosti jednání dle § 49 SŘ nelze vykládat tak, že by se snad obec (která může hájit zájmy svých občanů např. dle § 89 StZ v územním řízení), zástupce dotčené veřejnosti nebo sdružení dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. vůbec nemohli účastnit řízení. Stejně tak nelze tuto absenci obhajovat nutností zajistit ochranu citlivým činnostem, vymezeným v § 2a AZ, resp. utajovaným informacím, neboť celé řízení lze upravit tak, aby zástupce veřejnosti či obce dostal relevantní informace (např. v jaké hloubce úložiště bude, z jakých materiálů budou stěny, jak široké bude případné ochranné pásmo apod.) a přitom neporušil ochranu utajovaných informací, neboť obec (resp. zástupce veřejnosti) pro vlastní

<sup>56</sup> Např. dle zákona č. 123/1998 Sb., může o informaci podat žádost každý. Žádost nemusí odůvodnit a povinný subjekt (kterým je SÚJB) je povinen informaci s ohledem na znění § 8 odst. 6 tohoto zákona poskytnout požadovanou informaci po vyloučení těch skutečností, které zakládají důvod pro odepření zpřístupnění informace (uvedených v § 8 odst. 1 písm. a) zákona). O takovém zásahu a jeho důvodu musí být žadatel vždy při zpřístupnění informace uvědoměn. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) odkazuje na zákon č. 412/2005 Sb., na něž odkazuje atomový zákon vymezením citlivých činností v § 2a AZ.

<sup>57</sup> Dle § 9 AZ k umístění nebo k výstavbě jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů je nutné povolení SÚJB. Povolení je nutné i pro jednotlivé etapy uvádění jaderného zařízení do provozu. Dle § 9 odst. 1 písm. j) je povolení vyžadováno i pro nakládání s radioaktivními odpady v rozsahu a způsoby stanovenými prováděcím právním předpisem.

vyhodnocení rizik a pro případné uplatnění svých námitek v řízení nutně nepotřebuje znát např. organizaci nebo přesný proces řízení činnosti úložiště apod. Zapojením obcí by se stalo řízení transparentnější (větší kontrola veřejnosti ve smyslu výkladu čl. 17 Listiny) a demokratičtější, než je v současnosti. Pokud by měla obec atomovým zákonem přiznáno postavení účastníka řízení ve smyslu SR, mohla by účinněji hájit své zájmy a práva.

Dalším argumentem pro tuto změnu je skutečnost, že řízení dle § 14 odst. 1 atomového zákona probíhá nezávisle na ostatních, byť třeba věcně souvisejících řízeních.<sup>58</sup> Pokud by obec mohla uplatnit námitky, případně též veto i v řízení dle AZ, nemusela by se pak účastnit dalších řízení ve věci úložiště. To už je však otázka spíše procesní taktiky.

### 3. Změny pro větší zapojení obcí do celého procesu povolování úložiště

Vzhledem k výše uvedené analýze současného stavu právní úpravy, která je relevantní z hlediska úložiště, vyplývá nutnost takových změn v právním řádu, které by umožnily obcím výrazněji se zapojit do celého procesu. Možností je celá řada. V zadání analýzy je jako základní možnost navrhováno právo veta obce, jejíž území by mělo být umístěním úložiště dotčeno. Tato možnost je nejvíce ambiciózní. Již vzhledem k odmítnutí senátního návrhu J. Seitlové (senátní tisk č. 266 z roku 2004) však základní otázkou je, v jaké fázi celého procesu je právo veta nejúčinnější, zároveň musí být právo veta v souladu s ostatními právními předpisy a musí jít o koncepční, systémovou změnu.

Cílem této části analýzy je poskytnout argumenty pro vytvoření institutu práva veta obcí a naznačit možné problémy při vložení tohoto institutu do českého právního řádu. Institut práva veta se jeví jako nejvhodnější řešení, neboť alternativní řešení, např. změna systému námitek obcí v rámci stavebního zákona, by vyžadovala rozsáhlejší změny, resp. novelizaci celé řady právních předpisů, aby bylo dosaženo požadovaného efektu. Změna systému námitek by naproti tomu byla využitelná obecně, nejen pro účely odmítnutí umístění úložiště na území konkrétní obce.

#### 3.1 Institut veta v právu

Institut práva veta není českému právnímu řádu zcela neznámý, byť je tento pojem používán nejednotně v několika velmi odlišných právních předpisech. Lze uvést např. čl. 62 písm. h) Ústavy (suspenzivní veto prezidenta republiky), nebo § 82 odst. 2 zákoníku práce (právo odborů vetovat pracovní řád). Legální definice práva veta v českém právním řádu neexistuje, takže při vytváření institutu veta dotčené obce není tento institut již předem omezován.

Právo veta má dvě základní podoby – veto suspenzivní a veto absolutní. Možné jsou obě alternativy i jejich případná kombinace (v závislosti na fázi procesu umístování úložiště), rozdíl je dán v jejich odlišných právních účincích a cílech.

**Veto suspenzivní** nevede k definitivnímu ukončení vetovaného procesu, slouží k jeho odložení, např. za účelem vydání dalšího posudku nebo k novému projednání. Musí být vymezeny podmínky, za kterých bude toto veto překonáno, např. vydání nového rozhodnutí, kladný výsledek dodatečného posudku přezkumu původního rozhodnutí nebo dohodu zúčastněných stran na dalším postupu. Veto suspenzivní může mít jen odkladný účinek, pokud však podmínky pro jeho překonání nebudou splněny, pak bude mít de facto stejný účinek, jako veto absolutní. Při návrhu tohoto právního institutu je třeba vzít v úvahu, že příliš snadné překonání suspenzivního veta současný problém malého, resp. žádného zapojení obcí do určitých fází procesu umístování úložiště neřeší, je tedy nutné, aby součástí návrhu veta byly i přesně vymezené podmínky. Výhodou suspenzivního veta je zřejmě vyšší šance na jeho akceptaci v rámci legislativního procesu.

**Veto absolutní** naproti tomu neumožňuje překonat jej dalším postupem a ukončuje buď celý proces, nebo danou fázi procesu umístování úložiště, např. vydání povolení k průzkumu, vydání zásad územního plánování. Uplatněním veta dané řízení končí, což však neznamená, že by nemohlo být zahájeno nové řízení, obvykle po domluvě s obcí, která veto uplatnila. Absolutní veto představuje výrazný zásah do dnes používaných procesů umístování úložiště. Nevýhodou takového absolutního veta je pochopitelně nižší šance na jeho přijetí v rámci legislativního procesu, a to z důvodu obav, že právo obcí „spolurozhodovat“ definitivně zablokuje hledání úložiště, neboť všechny dotčené obce úložiště navždy odmítnou. Tyto obavy nejsou podloženy, neboť ve Švýcarsku, Švédsku a Finsku obce toto právo mají a k zablokování procesu umístování úložiště nedošlo. Naopak, právě Švédsko a Finsko jsou země, kde budování úložiště došlo nejdál. Ve Finsku, jako jediné zemi v Evropě, už vybrali definitivní lokalitu a nyní probíhá její průzkum. Také ve Švédsku hledání úložiště krok za krokem pokračuje za spolupráce státu a obcí.<sup>59</sup> Při prosazování absolutního veta je tedy nutné navíc vyvrátit obavy ze zablokování celého procesu.

<sup>58</sup> „Úřad postupuje ve správním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu.“

<sup>59</sup> viz např. Hnutí DUHA: Radioaktivní odpady a novela atomového zákona



Základním argumentem pro přijetí navrhované právní úpravy je výjimečná povaha úložiště. Umístění úložiště na území obce totiž představuje trvalý zásah do vlastnických práv tohoto územně samosprávného celku, nesrovnatelný s jakýmkoli jiným zásahem (např. umístěním spalovny komunálního odpadu). Vyhořelé jaderné palivo v případě navrhovaného hlubinného úložiště není možné znovu vyjmout a jaderné palivo přestane být - vzhledem k fyzikálně prokázanému poločasu rozpadu radioaktivních izotopů - nebezpečné až za přibližně 100 000 let od uložení.<sup>60</sup> Proto by měly mít obce v tomto případě možnost samostatně, tedy v rámci samostatné působnosti, rozhodnout o trvalém omezení svých vlastnických práv k území, na němž má být úložiště umístěno.

Umísťování úložiště má nepochybně charakter prosazování, resp. realizace veřejného zájmu na jeho existenci. Úložiště je sice záležitostí republikového, resp. nadmístního významu, ovšem vždy má též místní význam. Právě tento místní význam je však zasažen nejvíce. Dále lze argumentovat současným nedostatečným zapojením obcí do celého procesu umísťování úložiště, jak byl popsán v první části této analýzy (především nemožností obcí, na jejichž území by mohlo být umístěno úložiště, jakkoli zasáhnout do tvorby politiky územního rozvoje). Tato část argumentace souvisí s problémem vložení práva veta do konkrétní fáze celého procesu umísťování úložiště a je řešena níže.

### 3.1.1 Zapojení obcí do procesu umísťování úložiště

Dle § 1 v kombinaci s § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.<sup>61</sup> Účast obce v procesu umísťování úložiště je reflektována již současnou právní úpravou (viz první část analýzy), nicméně stále existují fáze (resp. řízení), v nichž obec tyto své úkoly plnit nemůže, protože v řízení nemá postavení účastníka (viz kapitola 1.4 této analýzy). Vložení práva veta by bylo spojeno s právem obce na účastenství v řízení, což by – kromě možnosti obce vetovat umístění úložiště na svém území – umožnilo obci též uplatňovat práva účastníka řízení dle správního řádu (např. podávání námitek). Účast obce by zároveň zajistila větší transparentnost ve smyslu větší kontroly průběhu daného řízení veřejností (byť jen dotčenou).

Právo veta dotčené obce by mělo být projevem samostatné působnosti obce rozhodovat o svých záležitostech tak, jak je uvedena v § 35 odst. 2 zákona o obcích. Rozhodnutí o tom, zda obec uplatní vůči úložišti právo veta, by mělo v souladu s § 5 odst. 1 v kombinaci s § 7 odst. 1 zákona o obcích příslušet zastupitelstvu obce. Dalším argumentem pro větší zapojení obcí do umísťování úložiště je povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, která je vyjádřena v § 38 odst. 1 a 2 zákona o obcích a dále rozvedena v ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích.<sup>62</sup>

V souvislosti s institutem práva veta by tak bylo **nutné novelizovat též ustanovení § 84 odst. 2 zákona o obcích** doplněním výčtu o písmeno y) „*uplatnit právo veta v řízení souvisejících s umísťováním úložiště na území obce*“ (a odkaz na zvláštní právní předpisy).

Zastupitelstvo obce má již dle současných právních předpisů<sup>63</sup> možnost rozhodovat o **vytváření výborů** jako svých iniciativních a kontrolních orgánů. Členem výboru nemusí být pouze členové zastupitelstva obce, ale též jiné fyzické osoby. Výbory předkládají své návrhy a stanoviska zastupitelstvu, které o nich dále jedná. To dává obci možnost zřídit pracovní skupinu např. ve formě „výboru pro záležitosti úložiště“ a zajistit tak větší účast občanů obce na rozhodování a kontrole řízení a procesů souvisejících s umísťováním úložiště. Pro oblast přenesené působnosti mohou být **zřizovány komise**.<sup>64</sup>

Posledním souvisejícím nástrojem je **místní referendum**, upravené v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „zákon o referendu“). Místní referendum může být dle § 6 zákona o referendu použito jen pro hlasování o záležitostech, které spadají do samostatné působnosti obce<sup>65</sup> – proto musí být právo veta dotčené obce

<sup>60</sup> Jedná se tedy o zásah de facto „na věčné časy“.

<sup>61</sup> To lze ostatně dovodit již z výkladu čl. 99 až 105 Ústavy ČR. Viz druhá část této analýzy, kapitola 2.1.

<sup>62</sup> „Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce.“

<sup>63</sup> Viz § 84 odst. 2 písm. l), m) a u) zákona o obcích.

<sup>64</sup> Komise jsou iniciativní a poradní orgány, zřizované radou obce, které předkládají svá stanoviska a náměty. Pokud je jim starostou (po projednání s ředitelem krajského úřadu) dle § 122 odst. 2 zákona o obcích svěřen výkon přenesené působnosti v určitých věcech, mohou být též orgánem výkonným. Komise se skládá z předsedy (musí být odborně způsobilý v dané oblasti jako úředníci územních samosprávných celků) a dalších členů. Usnáší se prostou většinou hlasů. Ze své činnosti je komise odpovědná radě obce, jako výkonný orgán pak odpovídá starostovi.

<sup>65</sup> s výjimkou věcí, kdy je konání referenda nepřipustné podle § 7 zákona o referendu. Podle písm. e) tohoto zákona je nepřipustné konat referendum „v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.“ Některé státní orgány a soudy uvedené

koncipováno jako součást práva obce na samosprávu, jako institut samostatné, nikoli přenesené působnosti. O vyhlášení rozhoduje zastupitelstvo v samostatné působnosti dle § 84 odst. 2 písmeno i) zákona o obcích. Pokud referendum nevyhlásí zastupitelstvo samo ze své iniciativy, pak je referendum vyhlášováno na návrh podpořený peticí, která splňuje v zákoně uvedené náležitosti (podpis příslušného počtu občanů obce s volebním právem). Za petenty jedná přípravný výbor. Pokud návrh splní zákonné požadavky a pokud ve věci nerozhodne dle § 13 odst. 3 zákona o referendu samo zastupitelstvo, pak má ex lege povinnost referendum vyhlásit. Pokud by přesto referendum vyhlášeno nebylo, mohou se občané obce prostřednictvím přípravného výboru domáhat ochrany správněprávní žalobou dle § 91a SŘS. Pokud jim správní soud vyhoví, pak rozhodnutí soudu nahradí rozhodnutí zastupitelstva.<sup>66</sup>

Referendum je dle § 48 odst. 1 zákona o referendu platné, pokud se jej zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob. Rozhodnutí v referendu je dle § 48 odst. 2 zákona o referendu závazné jen v případě, že pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda zúčastnily a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Za splnění těchto podmínek je výsledek referenda pro zastupitelstvo obce závazný. Zastupitelstvo obce je povinno rozhodnutí v referendu realizovat, jinak může být dle § 89 odst. 2 an. zákona o obcích rozpuštěno Ministerstvem vnitra.

Možnost učinit kladný výsledek místního referenda jedním ze závazných podkladů pro rozhodování v řízení o umístění úložiště jiným, než výše popsaným způsobem, by vyžadovala větší změny právních předpisů (je třeba si uvědomit, že téměř všechna řízení mají povahu rozhodování o otázkách v přenesené působnosti, takže by bylo nutné zásadně změnit současný zákon č. 22/2004 Sb., aby se o těchto záležitostech vůbec mohlo konat místní referendum) a v řadě dílčích řízení (zejména těch, v nichž je rozhodováno o otázkách technického charakteru) by byla vzhledem k účasti „laické“, rozdílně informované veřejnosti nevhodná.

Kromě místního referenda může obec organizovat různé ankety či výzkumy veřejného mínění, které přes svůj neformální (protože právně nezávazný) a jen informační charakter mohou být významným nástrojem pro rozhodování obce a zvýšení role veřejnosti ve veřejné správě, zvláště když je bude obec konat v souvislosti s informováním občanů o dalším průběhu umístění úložiště. Oproti místnímu referendu jsou méně časově a finančně náročné.

### 3.2 Konstrukce veta obce

Při vytváření práva veta a jeho umístění do českého právního řádu je nutné vyřešit některé problematické otázky, které jeho použití může přinést. Pokud tyto otázky nebudou v návrhu uspokojivě vyřešeny, sníží to šanci na přijetí návrhu v rámci legislativního procesu. Veto by mělo být definováno jako právo veta obce, jejíž území je dotčeno návrhem na umístění úložiště. Takto úzce omezené veto řeší v analýze zadanou otázku a současně jen minimálně narušuje český právní řád, který by v případě návrhu obecného veta obce musel být měněn daleko výrazněji, což by bylo v rozporu minimálně se zásadami právní jistoty a stability právního řádu.

Právo veta obcí musí respektovat zásadu „ne bis in idem“, tedy „ne dvakrát o tomtéž“. Současná právní úprava celého procesu umístění úložiště tuto zásadu respektuje, což je nejlépe patrné na tvorbě územně plánovací dokumentace, kdy námítky, které byly (nebo které jen mohly být) uplatněny proti vyššímu typu územně plánovací dokumentace, již nelze uplatnit v řízení o nižším typu dokumentace.

Dále je třeba respektovat hierarchii územně plánovací dokumentace, kterou lze shrnout do dvou kumulativních pravidel:

- vyšší typ dokumentu je právně závazný pro typ nižší a současně
- čím nižší typ územně plánovací dokumentace, tím menší území řeší, zato jej řeší podrobněji

V případě porušení této hierarchie právem veta by bylo nutné vycházet ze zásady, že nižší typ územně plánovací dokumentace je právně závazný pro typ vyšší (což je nutné odmítnout za použití argumentace *reductio ad absurdum*), případně by bylo nutné zásadně změnit systém územního plánování jako takový, včetně rozhodování v území.

Druhý problém nastává v situaci, kdy je dotčeno území více obcí, z nichž některé právo veta neuplatní (např. proto, že se záměrem umístění úložiště souhlasí) a některé naopak úložiště vetují. Jen pro úplnost – v této věci nelze

---

interpretují tak, že nelze konat referendum o otázkách, které se týkají územního plánu obce. My se naopak domníváme, že lze pomocí výsledků referenda zavázat obec, jak má z věcného hlediska jako zadavatel svého územního plánu postupovat v procesu jeho pořizování a schvalování. Uvedené však s ohledem na republikový a nadmístní význam v případě úložiště nelze uplatnit.

<sup>66</sup> Jde o zvláštní případ rozhodnutí státního orgánu v oblasti samosprávy, resp. samostatné působnosti obce. Možnost výjimečných zásahů státních orgánů do samostatné působnosti mohla posloužit jako dodatečný argument pro vytvoření institutu práva veta dotčených obcí jako výjimečného zásahu obce (jednotky územní samosprávy) do přenesené působnosti orgánů veřejné moci.

uplatnit dělení obcí do tří kategorií a dát přednost např. obci 3. stupně před „obyčejnou“ obcí 1. stupně – neboť by šlo o zásadní popření zákona o obcích, resp. správního práva (obce nejsou ve vztazích instanční hierarchie, navrhované právo veta dotčené obce navíc spadá do oblasti samostatné působnosti). Patrně nejméně konfliktním východiskem by v takovém případě bylo buď dát přednost právu veta (nebo naopak souhlasu) té obce, jejíž území by umístěním úložiště bylo nejvíce zasaženo (např. dle rozlohy), nebo vyjít z analogie řešení kompetenčních sporů a nechat vyřešit tento konflikt nejdříve samotnými obcemi (formou dohody v určité lhůtě), a teprve pokud k dohodě nedojde, nechat rozhodnout nejbližší „nadřazený“ správní orgán (nejméně konfliktní by bylo, kdyby o věci v takovém případě rozhodlo např. Ministerstvo životního prostředí).

Třetí problém souvisí s umístěním práva veta dotčené obce do určité fáze procesu umístění úložiště. Pro přehlednost jsou uvedeny jednotlivé fáze a výčet možností.

### 3.2.1 Koncepční fáze

- **územně plánovací podklady** – vzhledem k tomu, že jde o právně nezávazné dokumenty výrazně technického charakteru, není větší zapojení obcí do jejich vytváření účelné.
- **politika územního rozvoje** - jako nejeftivnější se jeví vložit právo veta dotčené obce do projednávání PÚR, neboť PÚR je závazná pro navazující územně plánovací dokumentaci. Pokud by bylo umístění úložiště obcí odmítnuto již v této fázi, odpadla by nutnost novelizovat další ustanovení stavebního zákona, neboť by – v případě nerespektování tohoto práva veta – bylo možné využít stávající kontrolní mechanismus souladu územně plánovací dokumentace.

Dalším argumentem pro větší zapojení obcí je skutečnost, že na pořizování návrhu PÚR se ani dotčené obce nijak nepodílí (mohou podat pouze připomínky), ačkoli kraje, jako vyšší územně samosprávné celky, mají možnost uplatnit své stanovisko. V případě natolik výjimečném, jako je umístění úložiště, by dotčená obec měla mít možnost alespoň podat své stanovisko stejně, jako je umožněno kraji, včetně účasti na projednání upraveného návrhu PÚR.

*Alternativní možností je změnit charakter PÚR z usnesení vlády na jiný druh správněprávního aktu, ideálně na opatření obecné povahy, což následně otvírá možnost obcím přezkoumat PÚR u Nejvyššího správního soudu dle § 101a SŘS. Tato změna by se netýkala jen problematiky úložiště, ale byla by použitelná i v řadě jiných případů.*

- **zásady územního rozvoje** – větší zapojení dotčených obcí s možností vetovat případný návrh na umístění úložiště je komplikováno skutečností, že samotné zásady územního rozvoje musí být v souladu s PÚR (tento soulad je ověřován prakticky v každé fázi vydávání ZÚR<sup>67</sup>) a bez odstranění případného rozporu mezi návrhem a PÚR nelze ZÚR vydat. Zásady územního rozvoje navíc vydává krajský úřad v přenesené působnosti a z § 187 odst. 3 StZ vyplývá povinnost krajských úřadů pořídit a krajského zastupitelstva vydat ZÚR nejpozději do 1. 1. 2012, takže problém nesouladu s PÚR nelze vyřešit nečinností. Zavedení práva veta dotčené obce by vyžadovalo odstranit tento rozpor, patrně tak, že by byla dána přednost nižší úrovni dokumentace před vyšší, což by bylo oprávněně vnímáno jako nesouladné (resp. protikladné) se zbylými ustanoveními stavebního zákona. Tento problém se dále prohlubuje na nižších úrovních územně plánovací dokumentace.

Přesto by právo veta dotčené obce mělo být vloženo i do tohoto nejvyššího typu územně plánovací dokumentace. Jde o to, že pokud by bylo právo veta omezeno jen na PÚR, mohlo by dojít k jeho obcházení tak, že by problematika úložiště nebyla v PÚR řešena vůbec a poprvé by byla navržena na úrovni kraje jako záležitost nadmístního významu. Proto je nutné umožnit dotčené obci vetovat též zásady územního rozvoje, ovšem podmíněného tím, že vetovaný záměr (umístění úložiště) nebyl v PÚR vůbec řešen. Takto podmíněné veto není v rozporu se zásadou „ne bis in idem“ (protože úložiště je poprvé řešeno až v zásadách územního rozvoje), tudíž nevádí jeho „duplicita“.

- **územní plán** – možnost práva veta dotčené obce až u tohoto druhu územně plánovací dokumentace<sup>68</sup> je nevhodné jak s ohledem na problémy uvedené v souvislosti se zásadami územního rozvoje, tak vzhledem k tomu, že územní plán musí být v souladu s PÚR i se ZÚR. Na druhou stranu je územní plán závazný pro regulační plán a pro rozhodování v území a nejlépe zajišťuje práva občanů obce, takže by se zařazení práva

<sup>67</sup> Viz § 37 odst. 3 SZ, § 38 odst. 2 SZ, § 40 odst. 1 písm. a) SZ a § 41 odst. 2 SZ.

<sup>68</sup> Tj. bez současného vložení práva veta do PUR, resp. zásad územního rozvoje.

veta dotčené obce na tuto úroveň jevílo jako systémová úprava, neboť by obec rozhodovala na lokální úrovni o záležitosti, která se nejvýrazněji dotýká právě jejího území a jejích občanů. Přesto toto řešení nepovažujeme za vhodné, neboť by vyžadovalo příliš výrazný zásah do současného systému hierarchie územně plánovací dokumentace, což by se dotklo požadavku právní jistoty, bezrozpornosti právních norem a stability právního řádu (což jsou jedny ze základních zásad normotvorby, které by měl zákonodárce respektovat).

- **regulační plán** – s ohledem na výše uvedené výhrady je vložení práva veta dotčených obcí až na tuto nejnižší úroveň územně plánovací dokumentace zcela nevhodné, i s ohledem na velmi problematickou povahu regulačního plánu v souvislosti s nedostatečnými možnostmi zohlednění námitek.
- **proces SEA** – standardní proces SEA, upravený v zákoně o posuzování vlivů, je výrazně modifikován stavebním zákonem. Výsledek procesu SEA není právně závazný a lze se od něj s odůvodněním odchýlit. Větší zapojení dotčených obcí vložním práva veta do procesu SEA proto není vhodné. Právní úprava procesu SEA je navíc výsledkem implementace směrnic Rady EU,<sup>69</sup> takže případné zásahy by mohly být navíc v rozporu s právem EU.

### 3.2.2 Geologický průzkum

- **geologické práce** – první možnost zapojení práva veta dotčené obce je možná ve fázi projektu geologických prací, neboť současná právní úprava § 6 odst. 3 GP ukládá povinnost organizaci provádějící práce zaslat krajskému úřadu projekt k vyjádření. Tato povinnost zaslat projekt k vyjádření by byla rozšířena v případě projektu geologických prací souvisejících s úložištěm též na dotčené obce, které by mohly využít buď navrhované veto, nebo (jako méně invazivní řešení) možnost uložit povinnost zajistit expertní posouzení, pokud tak neučinil již krajský úřad.
- **stanovení průzkumného území** - další možností je pak uplatnit právo veta dotčené obce až pro samotné geologické práce, resp. pro stanovení průzkumného území. Ze současné právní úpravy vyplývá, že ministerstvo může žádost odmítnout z taxativně uvedených důvodů v § 4a odst. 5 GP, resp. z demonstrativně uvedených důvodů v § 4a odst. 6 GP. Výhodnější, protože méně komplikované, je rozšířit taxativní výčet důvodů v § 4a odstavci 5 GP o důvod písmene f) např. ve znění: „*dotčená obec uplatnila ve věci stanovení průzkumného území pro umístění úložiště jaderného odpadu právo veta dle ustanovení...*“ (odkaz na právní předpis, obsahující navrhovanou právní úpravu). Problém nastává v situaci, kdy by bylo dotčeno více obcí, z nichž některé právo veta neuplatní (např. proto, že se záměrem umístit úložiště souhlasí) a některé naopak úložiště vetují. Pro úpravu zákona o geologických pracích by pak stačilo v daném případě aplikovat současný § 4a odstavec 6 GP „*...pokud další veřejný zájem převyší zájem na dalším průzkumu...*“. V tomto případě by tedy rozhodlo Ministerstvo životního prostředí.
- Vložit právo veta dotčených obcí do ustanovení § 14 GP je nevhodné, neboť stávající právní úpravu obecné ochrany vlastnického práva vlastníků geologickými pracemi dotčených nemovitostí lze považovat za dostatečnou, souladnou s čl. 11 Listiny a spojenou s kompenzacemi. Navíc by zahrnutí práva veta do tohoto ustanovení neřešilo příčiny zásahu do vlastnického práva obcí, které spočívají ve vyjádření se k projektu a ve schválení geologických prací souvisejících s úložištěm, ale toliko komplikovalo dosažení dohody o provádění geologických prací, neboť by (bez dalších změn právních norem) v dané věci stejně rozhodl příslušný krajský úřad.

### 3.2.3 Realizační fáze

- **žádost o územní rozhodnutí** – vzhledem k analýzou řešenému problému úložiště jediná možnost, jak zajistit jeho realizaci (dle současné právní úpravy pro úložiště nelze vydat „pouhý“ územní souhlas), je vydání územního rozhodnutí. Nicméně první možností zastavit realizaci úložiště nabízí již platné ustanovení § 90 StZ v kombinaci se zákonem o vyvlastnění, pokud by připadalo do úvahy splnění podmínek protiústavnosti takového vyvlastnění, naznačené ve druhé části analýzy. Žadatel totiž musí k žádosti o územní rozhodnutí připojit doklad prokazující jeho vlastnické právo k pozemkům, resp. stavbám. Což by v případě pozemků, které budou ve vlastnictví obce, nebylo v případě protiústavnosti vyvlastnění možné zajistit jinak, než dohodou, resp. smlouvou s obcí. V každém případě vkládat veto dotčených obcí již sem není vhodné, neboť

<sup>69</sup> Konkrétně jde o směrnici Rady č. 85/337/EHS, změněnou směrnicí Rady č. 97/11/ES, a dále jde o směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady.

právo veta dotčených obcí nesměřuje primárně proti převodu dotčených nemovitostí, ale proti rozhodování o dané obci bez možnosti účinné obrany zájmů této obce.

- **územní řízení** – již dnes může obec uplatňovat námitky k ochraně jejích zájmů nebo k ochraně zájmů občanů obce. Právo veta dotčené obce se systematicky hodí vložit do ustanovení § 89 odst. 4 StZ, neboť jde o specifický, silnější druh ochrany zájmů, než je „pouhá“ námitka obce, byť jen proti realizaci úložiště. V návaznosti na to by bylo nutné změnit též ustanovení § 90 StZ, konkrétně dát stavebnímu úřadu možnost žádost o realizaci úložiště zamítnout kromě jiného též v případě, že obec uplatnila právo veta. U této možnosti navíc odpadá argument o nerefluktování veřejné prospěšnosti úložiště, neboť územní rozhodnutí lze změnit nebo zrušit dle § 94 StZ ex offio právě v případě řízení o umístění veřejně prospěšné stavby. Ponecháním ustanovení § 94 StZ beze změny by mělo právo veta dotčené obce suspensivní charakter, neboť by jej bylo možné zvrátit a úložiště umístit i přes nesouhlas dotčené obce.

Problémem zde nicméně je, že rozhodování v území musí být v souladu s PÚR, resp. se ZÚR, což přesouvá problém (ve stavebním zákoně) opět do fáze koncepční a odůvodňuje tak zapojení práva veta obcí již při vytváření těchto dokumentů. Výjimka z nutnosti souladu územního rozhodování s PÚR v případě úložiště by sice byla možná, ovšem byla by vnímána jako nesystémová. Jako řešení se nabízí zapojení dotčených obcí s právem veta do řízení dle atomového zákona, které je na ostatních řízeních nezávislé.

- **stavební řízení** – vložení práva veta dotčených obcí až do této fáze (bez současného vložení veta do fáze koncepční) je nevhodné, neboť zde při použití veta dotčenou obcí hrozí riziko marně vynaložených nákladů bez jakéhokoli výsledku v tom smyslu, že musí proběhnout výše uvedené fáze, než se záměr úložiště dostane až do stadia řízení o stavebním povolení. Navíc má stavební řízení spíše technický charakter (zkoumá se především dodržení požadavků na dokumentaci apod.).
- **proces EIA** - výsledek procesu EIA sice není právně závazný a lze se od něj s odůvodněním odchýlit, nicméně bez vydání stanoviska EIA (ať už je jeho závěr jakýkoli) nelze vydat povolení či souhlas k realizaci záměru (úložiště), což by v případě, že by dotčená obec měla možnost uplatnit právo veta, vedlo k nemožnosti pokračovat v další realizaci úložiště. Nicméně již současný proces EIA umožňuje obcím široké zapojení a uplatnění námitek k ochraně svých zájmů, takže by jeho novelizace musela být odůvodněna jinak, než nedostatečným zapojením obcí do procesu.

Jinou možností než neumožnění vydání stanoviska EIA, která by byla stejně efektivní, dotčená obec nemá, neboť samotné stanovisko EIA není právně závazné a lze se od něj s odůvodněním odchýlit (vynutit si pomocí veta přísnější podmínky v tomto stanovisku považujeme za zbytečné). Právní úprava procesu EIA je navíc stejně jako v případě procesu SEA výsledkem implementace směrnic Rady EU,<sup>70</sup> takže případné zásahy do tohoto procesu by mohly být v rozporu s právem EU.

### 3.2.4 Zvláštní zásahy do zemské kůry

- **stanovení chráněného území** – slouží pouze k zajištění území, na němž má být eventuálně umístěno úložiště (tj. k zajištění tzv. územní rezervy) před umístěním jiných staveb a zařízení na něm. Je třeba brát ohled na problematiku povahu § 16 až 18 horního zákona, neboť jejich hlavním účelem je ochrana ložiska nerostů, nikoli území pro umístění úložiště, takže se aplikují pouze přiměřeně. Navíc lze tohoto cíle dosáhnout již v koncepční fázi pomocí územně plánovací dokumentace, resp. PÚR, v krajním případě je možné vyvlastnění staveb, které by mohly bránit umístění úložiště. Proto vložení práva veta dotčených obcí i do tohoto řízení pouze vytváří duplicitní právní úpravu, což je z hlediska normotvorby nežádoucí jev.
- **řízení o hornické činnosti** – vzhledem k tomu, že jde o alternativu územního rozhodnutí, resp. stavebního řízení, platí pro možnosti vložit právo veta obcí totéž, co bylo řečeno o těchto institutech výše.

### 3.2.5 Řízení dle atomového zákona

- **řízení dle atomového zákona** – je relativně nezávislé na ostatních typech řízení, proto vložení práva veta dotčené obce do tohoto procesu je možné bez ohledu na jeho existenci v jiných fázích umístění úložiště. Vložení práva veta by vyžadovalo účastenství dotčené obce a tedy změnu § 14 AZ, bylo by tak dosaženo

<sup>70</sup> Konkrétně jde o směrnici Rady č. 85/337/EHS, změněnou směrnicí Rady č. 97/11/ES, a dále jde o směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady.

základního požadavku na větší zapojení obcí v řízení dle atomového zákona, které by mohly svou účastí ověřovat řádný průběh řízení před SÚJB, pochopitelně s výjimkou rozhodování o citlivých činnostech (jejich projednávání je však možné bez účasti dotčených obcí). Bez povolení SÚJB, vydaného dle § 9 odst. 1 písm. a) AZ, nelze úložiště na území dané obce umístit, proto je případně vložení práva veta dotčené obce jen do atomového zákona stejně účinné, jako možnost dotčené obce vetovat PÚR, resp. ZÚR. Pro zajištění práva veta je tedy nutné novelizovat § 14 AZ následovně:

*„Účastníkem řízení dle § 9 odst. 1 písm. a), b), f) a g) je rovněž obec, na jejímž území má být jaderné zařízení nebo úložiště umístěno. V případě, že obec využije práva veta, nelze povolení podle § 9 odst. 1 písm. a) vydat.“*

- možné uplatnění práva veta dotčené obce v rámci vydávání povolení jednotlivých etap uvádění úložiště do provozu<sup>71</sup> je natolik zásadním zásahem (neboť již byly vynaloženy nenulové náklady na realizaci úložiště), že by mělo být podmíněno odůvodněním snad jen hrubým porušením právních předpisů potřebných pro vydání takového povolení SÚJB. Právo veta i pro jednotlivé fáze by tak de facto nahrazovalo správněprávní žalobu, proto je tato možnost zcela nevhodná a nesystematická. Proto by měla mít obec právo veta „pouze“ vůči povolení dle § 9 odst. 1 písm. a) AZ (viz výše), nikoli pro povolení další.
- třetí možností je novelizovat § 26 AZ tak, aby Správa měla povinnost předtím, než vůbec zahájí činnosti, uvedené v § 26 odst. 3 AZ (příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivních odpadů a monitorování jejich vlivu na okolí, nakládání s radioaktivními odpady, úprava vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva do formy vhodné pro uložení nebo následné využití atd.) vyžádat si souhlasné stanovisko, resp. povolení dotčené obce. Pokud by obec vydala záporné stanovisko, nebo by neudělila Správě povolení, nemohla by Správa na území dotčené obce činnost vůbec zahájit.

Toto stanovisko by mohlo být stejně účinnou alternativou k právu veta dotčené obce, navíc by odpadl problém s vetováním jednotlivých etap uvádění úložiště do provozu, tedy vynaložení nenulových nákladů na projekty, které by následně nemohly být realizovány (viz výše). Pokud by obec nesouhlasila se zahájením činností Správy, které by vedly k umístění úložiště na jejím území, bylo by zbytečné provádět na jejím území průzkum a vypracovávat projekty úložiště.

Novelizovat pouze ustanovení § 26 AZ bez současné novelizace § 14, navržené výše, se však jeví jako problematické. Správa ke svým činnostem potřebuje souhlas SÚJB dle § 9 odst. 1 AZ stejně, jako kterýkoli jiný subjekt, navíc novelizace pouze ustanovení § 26 AZ nijak neřeší problém neúčasti dotčených obcí v řízení o vydání povolení a jejich větší informovanost. Proto se jako výhodnější jeví umístění veta dotčených obcí pouze do § 14 AZ, případná novelizace § 26 AZ ve smyslu umístění veta i do tohoto ustanovení by vytvářela zbytečnou – a z pohledu pravidel normotvorby nevhodnou – duplicitu, kdy by obec nevetovala vydání povolení SÚJB a až poté vetovala zahájení činností Správy na svém území. Postačí tedy novelizace pouze ustanovení § 14 AZ.

*Pro vnitřní potřebu Hnutí DUHA v červnu 2010 zpracovala:*

*Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o.*

*Petr Bouda a Jiří Nezhyba*

*text neprošel redakční a jazykovou úpravou*

<sup>71</sup> § 9 odst. 1 písm. c) AZ: „...jednotlivým etapám uvádění jaderného zařízení do provozu stanoveným prováděcím právním předpisem.“

