

# INFORMACE

Jakub Handrlica

## Stanovení průzkumného území a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona<sup>\*)</sup>

### Úvod

Právní úprava mírového využití jaderné energie nebývá na stránkách tohoto časopisu často předmětem zájmu. Zřejmě naposledy tomu tak bylo v prvním čísle šestého ročníku Správního práva.<sup>1)</sup> Předkládaný příspěvek si dává za cíl reagovat na nedávnou novelizaci českého *kodexu atomového práva*, t.j. zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále jen „*atomový zákon*“) konkrétně na novelizaci ustanovení, upravujících použití prostředků jaderného účtu za účelem kompenzace těch obcí, v jejichž katastrálním území bude stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech,<sup>2)</sup> resp. i na navazující podzákonný předpis, který k provedení atomového zákona vláda následně vydala.<sup>3)</sup> Průzkumné práce, na které uvedená novelizace atomového zákona reagovala, se budou týkat celkem 32 obcí v sedmi lokalitách na území celé České republiky. Jedná se o projekt přípravy hlubinného úložiště radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva, který představuje svým způsobem jedinečný stavební záměr celostátního významu. Během dvou let by mělo být v souvislosti s průběhem průzkumných prací z jaderného účtu vyplaceno celkově 60 milionů českých korun.

---

<sup>\*)</sup> Příspěvek je výstupem řešení vědeckého projektu Grantové agentury České republiky s názvem „Jaderná renesance a nové atomové právo v České republice“, jehož je autor hlavním řešitelem.

<sup>1)</sup> ELIÁŠ, J., ŠVÁB, J.: Mírové využívání jaderné energie, právní záruky jaderné bezpečnosti, *Správní právo č. 1/1973*, roč. 6, s. 18-33.

<sup>2)</sup> Zákon č. 250/2011 Sb. ze dne 20. července 2011, kterým se mění zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon nabyl účinnosti 15. září 2011.

<sup>3)</sup> Nařízení vlády č. 461/2011 Sb. ze dne 14. prosince 2011, kterým se mění nařízení vlády č. 416/2002 Sb., kterým se stanoví výše odvodu a způsob jeho placení původci radioaktivních odpadů na jaderný účet a roční výše příspěvku obcím a pravidla jeho poskytování, ve znění pozdějších předpisů. Nařízení nabylo účinnosti 31. prosince 2011.

Cílem předkládaného příspěvku je analyzovat důvody, proč byla novelizace atomového zákona považována v tomto směru za nezbytnou a dále poukázat na to, jaké změny byly ve znění atomového zákona, ve vztahu k obcím dotčeným průzkumným územím pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, provedeny. V závěru příspěvku se pokusím o teoretické zařazení nové právní úpravy do systematiky českého správního práva a poukážu na některé problémy, které by zákonodárcem přijatý institut „*finančního příspěvku*“ mohl v budoucnosti způsobit.

### **Důvody pro novou právní úpravu poskytování příspěvků obcím z prostředků jaderného účtu**

Úkolem každého státu, který se rozhodl vyrábět část elektrické energie v jaderných zařízeních, musí být i zneškodnění všech odpadů, které s touto činností souvisí.<sup>4)</sup> Byť existují slibné výzkumné projekty, jak lépe a s menším množstvím odpadů stávající odpady energeticky využít, všechny tyto koncepce počítají s tím, že vždy ještě zůstanou takové odpady, které nepůjdou zneškodnit jinak než uložením v hlubinném úložišti, bezpečně izolovaném od vnějšího prostředí po desítky až stovky tisíc let. Proto i v České republice, která nejenom jaderná zařízení na svém území provozuje, ale plánuje i další rozvoj sektoru jaderné energetiky, dlouhodobě probíhá proces přípravy hlubinného úložiště.<sup>5)</sup>

Práce na výběru vhodných lokalit pro umístění hlubinného úložiště byly na území bývalého Československa zahájeny již v roce 1992. V r. 2002 byl schválen koncepční dokument s názvem „*Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem v České republice*“<sup>6)</sup>, který v oblasti nakládání s vyhořelým jaderným palivem a vysoce radioaktivními odpady stanovil následující priority:

- po r. 2005 průběžně realizovat výstavbu skladů vyhořelého jaderného paliva v souladu s usnesením vlády ČR č. 121/1997 a s usnesením vlády č. 695/2001,

---

<sup>4)</sup> To akcentuje ustanovení § 25 atomového zákona, které stanoví, že „stát ručí za podmínek stanovených tímto zákonem za bezpečné ukládání všech radioaktivních odpadů, včetně monitorování a kontroly úložišť i po jejich uzavření.“

<sup>5)</sup> Platná právní úprava přitom pojem „hlubinné úložiště radioaktivních odpadů“ nepoužívá. Ve znění atomového zákona se používá pojem „úložiště radioaktivních odpadů“, který je v ustanovení § 2 písm. u) definován jako „prostor, objekt nebo zařízení na povrchu nebo v podzemí sloužící k ukládání radioaktivních odpadů.“ Definice tedy zahrnuje jak *existující přípovrchová úložiště*, tak i *plánované hlubinné úložiště*. Činnosti související s přípravou hlubinného úložiště jsou v atomovém zákoně toliko popisně označeny jako související s „ukládáním radioaktivních odpadů v podzemních prostorech“ (ustanovení § 27 odst. 9). V této souvislosti je možné uvést, že právní předpisy některých západoevropských států obsahují výslovnou právní úpravu „*hlubinného úložiště*“ (například článek 31 odst. 1 písm. a) švýcarského atomového zákona z r. 2003, článek 3 odst. 2 francouzského zákona o nakládání s radioaktivními odpady a materiály z r. 2006 atd.).

<sup>6)</sup> Usnesení vlády České republiky č. 487/2002 dne 15. května 2002. Podle článku 6.2 Koncepce se její vyhodnocení předpokládá po roce 2010. V současnosti probíhá proces její aktualizace.

- do r. 2015 identifikovat lokality s nejlepšími geologickými podmínkami a po vyhodnocení příslušných výsledků zařadit do územních plánů dvou obcí hlubinné úložiště (hlavní a záložní),
- do r. 2025 doložit vhodnost jedné lokality pro umístění hlubinného úložiště na základě provedení příslušných geologických prací a vyhodnocení výsledků,
- do r. 2030 připravit veškerou projektovou a podpůrnou dokumentaci pro zahájení výstavby podzemní laboratoře a realizaci dlouhodobých experimentů pro doložení a potvrzení bezpečnosti hlubinného úložiště,
- do r. 2060 uvést hlubinné úložiště radioaktivních odpadů do provozu.

V návaznosti na výše stanovené priority Správa úložišť radioaktivních odpadů jako organizační složka státu, jejímž předmětem činnosti je podle ustanovení § 26 odst. 3 atomového zákona příprava, výstavba, uvádění do provozu úložišť radioaktivních odpadů (dále jen: „*Správa*“), předběžně identifikovala sedm vhodných lokalit. Jsou jimi lokality Čertovka,<sup>7)</sup> Březový potok,<sup>8)</sup> Magdaléna,<sup>9)</sup> Čihadlo,<sup>10)</sup> Hrádek,<sup>11)</sup> Horka<sup>12)</sup> a Boletice.<sup>13)</sup>

V šesti lokalitách se však veřejnost postavila proti záměru stavby hlubinného úložiště a další geologické práce byly do roku 2009 pozastaveny.<sup>14)</sup> V tom samém období byl ovšem záměr zřízení hlubinného úložiště začleněn do „*Politiky územního rozvoje*“. Ve schválené Politice územního rozvoje byly (pod číslem 169) zakotveny následující úkoly pro Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je má plnit ve spolupráci se Správou:

- do r. 2009 upřesnit vymezení a stanovit podmínky územní ochrany v lokalitách s vhodnými vlastnostmi pro vybudování úložiště, které v nich budou uplatňovány do doby provedení výběru dvou nejvhodnějších lokalit,
- do r. 2015 provést výběr dvou nejvhodnějších lokalit pro realizaci hlubinného úložiště, a to za účasti dotčených obcí a stanovit podmínky územní ochrany ve dvou vybraných nevhodnějších lokalitách.

Konkrétní jména lokalit ovšem v Politice územního rozvoje uvedena nebyla.

---

<sup>7)</sup> Na území obcí Lubenec a Blatno v Ústeckém kraji a obcí Tis u Blatna a Žihle v Plzeňském kraji.

<sup>8)</sup> Na území obcí Pačejov, Kvášňovice, Olšany, Maňovice, Chanovice a Velký Bor v Plzeňském kraji.

<sup>9)</sup> Na území obcí Jistebnice, Nadějkov a Božetice v Jihočeském kraji.

<sup>10)</sup> Na území obcí Pluhův Žďár, Lodhěfov, Deštná a Světce v Jihočeském kraji.

<sup>11)</sup> Na území obcí Rohozná, Dolní Cerekev, Cejle, Hojkov, Milíčov a městyse Nový Rychnov v kraji Vysočina.

<sup>12)</sup> Na území obcí Hodov, Rohy, Oslavička, Budišov, Nárameč, Vlčatín, Osové, Rudíkov a Oslavice v kraji Vysočina.

<sup>13)</sup> Na území vojenského újezdu Boletice v Jihočeském kraji.

<sup>14)</sup> Srov.: Usnesení vlády České republiky č. 550/2004 ze dne 2. 6. 2004.

Následně zahájila Správa na základě vládou schváleného plánu činností<sup>15)</sup> i ověřování území vojenských újezdů, jehož výsledkem bylo zjištění, že z geologického pohledu představují pouze horniny v severní části vojenského újezdu Boletice v Jihočeském kraji prostředí, které je účelné dále zkoumat.

Další geologické práce<sup>16)</sup> ve výše uvedených lokalitách jsou možné jen na základě splnění podmínek, stanovených v zákoně č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu a v zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech se podle horního zákona (ustanovení § 34) považuje za „zvláštní zásah do zemské kůry.“ Geologické práce za účelem pozdějšího provedení „zvláštního zásahu do zemské kůry“ je možné provádět jenom na „průzkumném území“, které je stanoveno ve správním řízení, zahajovaném na základě žádosti (ustanovení § 4 odst. 8 ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích a s § 34 horního zákona). Správní řízení o stanovení průzkumného území vede Ministerstvo životního prostředí, v rozhodnutí o stanovení průzkumného území se souřadnicemi vymezí území, doba platnosti a podmínky pro provádění prací. V případě, že je průzkumné území situováno na území více obcí, vymezí se i územní podíl jednotlivých obcí v km<sup>2</sup>.<sup>17)</sup>

Skutečností přitom je, že na základě stanovení průzkumného území v určité lokalitě ještě není definitivně rozhodnuto o tom, že v této lokalitě bude úložiště i zřízeno (a to zejména pokud průzkum ukáže, že daná lokalita není pro toto vybudování vhodná, anebo že jsou jiné lokality vhodnější). K identifikaci definitivního místa pro zřízení hlubinného úložiště bude ještě nutno provést několik navazujících správních řízení. Jedná se zejména o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry (ustanovení § 17 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství) a o povolení hornické činnosti (ustanovení § 18 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství).

Podle právní úpravy, účinné do 15. září 2011, byla vláda zmocněna stanovit nařízením roční výši a pravidla poskytování příspěvku obcím, na jejichž katastrálním území se již nachází úložiště radioaktivního odpadu. Ve vztahu k plánované přípravě hlubinného úložiště byly v této právní úpravě shledány zejména následující dva deficity:

- vláda byla zmocněna stanovit toliko roční výši a pravidla poskytování příspěvku obcím, na jejichž katastrálním území je již povoleno úložiště radioaktivního

---

<sup>15)</sup> Srov.: Usnesení vlády České republiky č. 1315/2008 ze dne 20. října 2008.

<sup>16)</sup> Pojem „geologické práce“ je definován v ustanovení § 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

<sup>17)</sup> V podrobnostech srov. vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek.

odpadu<sup>18)</sup> a ne příspěvky obcím, na jejichž území teprve mají být realizovány geologické práce,

- bylo upozorňováno na skutečnost, že přiznání, resp. nepřiznání příspěvku bylo *výlučně* v pravomoci vlády, tj. *neexistoval* výslovně v právním předpisu zakotvený nárok dotčené obce na jeho poskytnutí.

Na následujících řádcích se budu věnovat tomu, jak se zákon č. 250/2011 Sb., kterým byla novela atomového zákona provedena, s výše uvedenými deficity vypořádal a následně se pokusím o zařazení nové právní úpravy „finančních příspěvků z jaderného účtu“ do obecné systematiky českého správního práva.

### **Nová právní úprava poskytování příspěvků z prostředků jaderného účtu**

Cílem novely atomového zákona, provedené zákonem č. 250/2011 Sb. ze dne 20. července 2011 (dále jen: „*novelizovaný atomový zákon*“), bylo především zavést možnost poskytnout finanční příspěvky těm obcím, na jejichž katastrálním území mají teprve v budoucnu probíhat geologické práce za účelem identifikace vhodné lokality při zřízení hlubinného úložiště. Důvodová zpráva k návrhu zákona tento záměr osvětluje následovně:

*„Poskytnutí příspěvků by mělo obcím přinést každoročně stabilní objem finančních prostředků a umožnit jim tak lépe plánovat svůj rozvoj. Tento princip, uplatňovaný v mnoha dalších zemích, bude podkladem dlouhodobého dobrého sousedství hlubinného úložiště radioaktivních odpadů se svým okolím na bázi vzájemně stimulovaného rozvoje a prosperity.“<sup>19)</sup>*

Důvodová zpráva zde poukazuje na tzv. „*zásadu dobrovolnosti*“ (angl.: „*voluntarism*“), která představuje přístup, diskutovaný v současnosti zejména v západoevropských zemích. Tato zásada vychází z premisy, že není možné připustit, aby byly povolovací procesy neúměrně prodlužovány kvůli nesouhlasu dotčených územně samosprávných celků, které jsou i ve státech západní Evropy účastníky jednotlivých povolovacích řízení a disponují tedy odpovídajícími procesně-právními prostředky, umožňujícími napadnout rozhodnutí prostřednictvím řádných a mimořádných opravných prostředků, nebo v soudních řízeních. To by mělo za následek zpoždění nabytí právní moci povolovacích rozhodnutí, a tím pádem i prodloužení celého povolovacího procesu a zvýšení celkových finančních nákladů. Cílem je proto najít takový konsensus se zájmy obcí, který by reálně umožnil plynulý a zdárný průběh povolovacích řízení v předem stanovených termínech.

---

<sup>18)</sup> Na území České republiky existují v současnosti celkem čtyři přípoверхová úložiště radioaktivních odpadů (úložiště Richard u Litoměřic, úložiště Bratrství u Jáchymova, úložiště Dukovany a úložiště Hostim u Berouna).

<sup>19)</sup> Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Parlamentní tisk č. 271/2011, s. 7.

Nástrojem k dosažení takového konsenzu jsou v zemích západní Evropy zejména finanční kompenzační mechanismy.<sup>20)</sup>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí, že se v důsledku přijetí novely atomového zákona předpokládá zvýšení čerpání prostředků z jaderného účtu v rozsahu cca 6 až 10 milionů Kč ročně pro danou lokalitu.<sup>21)</sup> Pakliže se průzkumné území bude nacházet na území katastru více obcí (a tato situace je u všech v současnosti diskutovaných lokalit), vznikne nárok na příspěvek všem těmto obcím. Dotčené obce by měly obdržet za prováděné průzkumné práce na jejich katastrálním území celkově částku cca. 30 milionů Kč ročně, přičemž práce by měly být vykonávány po dobu maximálně dvou let. Teprve po dokončení těchto prací se přistoupí ke stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, které již bude stanoveno jenom ve *dvou lokalitách*, které se během průzkumu ukážou jako nejhodnější.

Novela atomového zákona rozšířila působnost Správy i na poskytování příspěvků obcím (ustanovení § 26 odst. 3 písm. m) novelizovaného atomového zákona) a stanovila, že v případě, že novelizovaný atomový zákon neobsahuje výslovnou právní úpravu, postupuje se při správě odvodů podle daňového řádu (ustanovení § 27 odst. 2 in fine novelizovaného atomového zákona). Co se týče právní úpravy poskytování finančních příspěvků obcím, je potřeba rozlišovat úpravu platnou pro ty obce, na jejichž katastrálním území je již povoleno úložiště radioaktivních odpadů a úpravu platnou pro ty obce, na jejichž katastrálním území má být v budoucnu stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry.

### **Příspěvky obcím, na jejichž katastrálním území je již povoleno úložiště radioaktivních odpadů**

Tak jako doposud, platí i nadále, že příspěvek z jaderného účtu<sup>22)</sup> náleží obci, na

---

<sup>20)</sup> V r. 2010 uveřejnila Agentura pro atomovou energii OECD (OECD/NEA) publikaci „Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste (Evolution and Current Practice in Thirteen Countries)“, ve které analyzovala povolovací režimy, vedoucí k určení lokality a následnému zřízení hlubinného úložiště ve 13 státech světa (Belgie, Česká republika, Finsko, Francie, Japonsko, Kanada, Korea, Maďarsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie a USA). Ve většině uvedených států je „dobrovolný přístup“ obcí garantován zejména prostřednictvím schémat finanční podpory.

<sup>21)</sup> Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona, cit. sub 19, s. 9.

<sup>22)</sup> Činnosti Správy jsou financovány z prostředků záúčítelného účtu vedeného u České národní banky, označeného atomovým zákonem jako „jaderný účet“. Jaderný účet spravuje Ministerstvo financí, přičemž uvedený účet je součástí účtů státních finančních aktiv a pasiv, o jejichž použití rozhoduje vláda. Prostředky jaderného účtu lze použít pouze pro účely podle atomového zákona (ustanovení § 26 odst. 2 novelizovaného atomového zákona). Příjmy jaderného účtu jsou zejména prostředky získané od původců radioaktivních odpadů, úroky z jaderného účtu, výnosy z operací s prostředky jaderného účtu na finančním trhu, příjmy Správy a platby zproštědkované Správou, dotace, dary, granty a jiné příjmy (ustanovení § 27 odst. 1 novelizovaného atomového zákona).

jejímž katastrálním územím je již povoleno úložiště radioaktivních odpadů (ustanovení § 27 odst. 9 písm. c) novelizovaného atomového zákona). Obec obdrží z jaderného účtu na základě vládou schváleného ročního plánu činnosti a rozpočtu Správy úložišť radioaktivních odpadů příspěvek ve výši 3 milionů českých korun ročně. Nařízení vlády č. 461/2011 Sb. stanovuje, že každá z dotčených obcí má být vždy do konce června kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, na který má být příspěvek poskytnut, Správou informována o tom, že jí bude příspěvek poskytnut a v jaké výši. Příspěvek převede Správa na účet dotčených obcí v prvním pololetí roku, na který vláda schválila roční plán své činnosti a rozpočet.<sup>23)</sup>

Stejná pravidla se mají aplikovat i na případy, kdy je na území obce již stanoven chráněný území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Je ovšem vyloučeno žádat současně jak z titulu povoleného úložiště, tak z titulu stanoveného chráněného území, resp. z titulu povoleného průzkumného území a zároveň z titulu povoleného chráněného území (ustanovení § 27 odst. 10 novelizovaného atomového zákona).

#### **Příspěvky obcím, na jejichž katastrálním území bude stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry**

Příspěvek z jaderného účtu náleží podle novelizovaného atomového zákona i obci, na jejímž katastrálním území je stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, (ustanovení § 27 odst. 9 písm. a) novelizovaného atomového zákona). Nařízení č. 461/2011 Sb. stanovilo fixní výši příspěvku na 600 000 Kč ročně, a dále variabilní příspěvek ve výši 0,30 Kč ročně za každý m<sup>2</sup> katastrálního území obce, na němž je průzkumné území stanoveno. Správa informuje každou z uvedených obcí do 3 měsíců ode dne vydání rozhodnutí o stanovení průzkumného území o tom, že jí bude poskytnut příspěvek a v jaké výši. Novelizovaný atomový zákon stanovuje, že „*příspěvek se poskytuje z moci úřední po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu*“ (ustanovení § 27 odst. 10 *in fine* novelizovaného atomového zákona). Aplikace uvedeného ustanovení by ovšem měla v praxi za následek, že obec by v rámci správního řízení musela nejprve vyčerpat řádné opravné prostředky, druhostupňové rozhodnutí by muselo nabýt právní moci, teprve poté by mohla začít plynout lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tuto nejasnost vyřešilo teprve nařízení č. 461/2011 Sb., které v ustanovení § 4 odst. 4 stanovilo, že „*první příspěvek obci převede Správa ... po mar-*

---

<sup>23)</sup> Obec, která příspěvek podle atomového zákona obdržela, byla nařízením č. 461/2011 Sb. uložena povinností písemně do 30 dnů po obdržení příspěvku informovat Správu úložišť radioaktivních odpadů, na jaké prospěšné činnosti obec *hodlá* tento příspěvek použít. Obec následně do konce května informuje Správu, na jakou činnost *byl* příspěvek za předchozí kalendářní rok použit. Správa ve svém ročním plánu činnosti a rozpočtu, předkládaném vládě ke schválení, uvede obce, které obdrží příspěvek, požadovanou výši příspěvku a způsob použití příspěvku obcemi za bezprostředně předcházející období.

ném uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nejpozději však do 120 dnů ode dne vydání rozhodnutí.“ U druhého a každého následujícího příspěvku Správa vždy do třetího měsíce kalendářního roku informuje obec o poskytnutí příspěvku a jeho výši na příslušný rok. Tyto příspěvky převede Správa obci na její účet do šestého měsíce roku, na který je příspěvek poskytován.<sup>24)</sup>

### **Několik koncepčních otázek, spojených s novou právní úpravou v atomovém zákoně**

V předchozích částech byla rozebrána nová právní úprava poskytování příspěvků obcím z jaderného účtu podle atomového zákona. V této souvislosti se nabízí otázka, jestli se dá „příspěvek dotčené obci“ podle ustanovení novelizovaného atomového zákona podřadit pod některý z již existujících institutů českého správního práva.

České právo zná institut *náhrady za vyvlastnění, nebo nucené omezení vlastnického práva*, jež je explicitně zakotvena v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tato náhrada má za cíl kompenzovat vlastníkovu újmu, ke které došlo v důsledku buď odnětí vlastnického práva nebo v důsledku nuceného omezení vlastnického práva k této věci.<sup>25)</sup> O *náhradu za nucené omezení vlastnického práva* se ovšem v případě „příspěvku dotčené obci“ podle novelizovaného atomového zákona zjevně nejedná. Příspěvek má být poskytnut z *moci úřední* Správou, přičemž atomový zákon *neváže* toto rozhodnutí na vlastnické právo obce k dotčeným nemovitostem. Ve vztahu k obcím, na jejichž katastrálním území je úložiště radioaktivních odpadů povoleno, resp. na jejichž katastrálním území bude stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry, má být příspěvek poskytnut bez ohledu na to, jestli obec v dotčeném katastrálním území nemovitosti vlastní, nebo ne.<sup>26)</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 250/2011 Sb. zdůvodňuje novou právní úpravu následovně:

---

<sup>24)</sup> Obec do 30 dnů po obdržení příspěvku písemně informuje Správu, na jaké prospěšné činnosti obce hodlá tento příspěvek použít. Obec má dále povinnost do konce května za předchozí kalendářní rok informovat Správu, na jakou činnost byl příspěvek použit. Správa ve svém plánu roční činnosti a rozpočtu, předkládaném vládě ke schválení, uvede obce, které obdrží příspěvek, požadovanou výši příspěvku a způsob použití příspěvku obcemi za bezprostředně předcházející období.

<sup>25)</sup> Srov.: STAŠA, J.: Vyvlastnění a omezení majetkových práv, in: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 321.

<sup>26)</sup> Případné vlastnické právo obce k dotčeným nemovitostem ovšem bude mít význam v průběhu samotného provádění geologických prací, protože podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu má subjekt provádějící geologické práce povinnost před vstupem na cizí pozemek povinnost uzavřít s vlastníkem pozemku (nebo, není-li možné zjistit vlastníka, s nájemcem pozemku) písemnou dohodu o provádění geologických prací, zřizování pracovišť, přístupových cest, přívodu vody a energie, jakož i provádění nezbytných úprav půdy a odstraňování porostů, popřípadě zřizování staveb. Povinnost uzavřít písemnou dohodu se vztahuje i k obci, pokud je vlastníkem dotčených pozemků. Obec má v tomto případě možnost se subjektem provádějícím geologické práce smluvně se dohodnout na konkrétních podmínkách průzkumu.



„Platná právní úprava neumožňuje poskytovat určité kompenzace obcím, na jejichž území má být teprve v budoucnu vybudováno hlubinné úložiště radioaktivních odpadů a kde je stanoveno tzv. průzkumné území či chráněné území pro ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech. Na základě stanovení průzkumného území sice nemusí nutně dojít k vybudování hlubinného úložiště (zejména pokud průzkum ukáže, že daná lokalita není pro toto vybudování vhodná, anebo že jsou jiné lokality vhodnější), přesto však dochází k určitému vlivu na život v obcích, na jejichž katastrálním území se průzkumné území nachází. Tento vliv ani tak nespočívá v samotném provádění průzkumu, ale především v určité limitaci rozvoje obce na dané části jejího území.“<sup>27)</sup>

Je tedy možné konstatovat, že „příspěvek dotčené obci“ v novelizovaném atomovém zákoně nepředstavuje náhradu za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, ale je formou náhrady *sui generis*, která je vyplácena za účelem kompenzace za způsobené omezení rozvoje obce na dané části jejího území. Ačkoliv je účel nové právní úpravy jasný a záměr zákonodárce je možné pochopit, novou právní úpravu je nutno označit za *nekoncepční*. Skutečností totiž je, že právní řád zná i celou řadu jiných správních rozhodnutí, která mají za následek jistou míru omezení rozvoje obce. Typicky se jedná o ta rozhodnutí o umístění stavby, jejichž následkem vzniká *ex lege* ochranné,<sup>28)</sup> resp. bezpečnostní pásmo.<sup>29)</sup> I tato rozhodnutí mají nesporně za následek jak jistou míru omezení vlastnického práva, tak i omezení rozvoje dotčené obce, právní řád s jejich vznikem ovšem žádnou formu finanční náhrady nespojuje.<sup>30)</sup> Vychází se totiž z premisy, že ochrana povolovalných zařízení je realizována ve veřejném zájmu a koresponduje tak se zásadami, zakotvenými v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práva a svobod. Nová právní úprava v atomovém zákoně s touto koncepcí *nekoresponduje* a vytváří jistou formu *precedentu*.

Jak je patrné z popisu pozitivní právní úpravy ve vztahu k mechanismu roz-

---

<sup>27)</sup> Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona, cit. sub 19, s. 6.

<sup>28)</sup> Příkladem může být vznik ochranného pásma zařízení elektrizační soustavy, ochranného pásma plynárenských zařízení, resp. ochranného pásma zařízení pro výrobu či rozvod tepelné energie podle ustanovení § 46 odst. 1, § 68 odst. 1 a § 87 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Jiným příkladem je vznik ochranného pásma podzemních potrubí pro pohonné látky a ropu podle ustanovení § 5 odst. 1 vládního nařízení č. 29/1959 Sb., o oprávněních k cizím nemovitostem při stavbách a provozu podzemních potrubí pro pohonné látky a ropu.

<sup>29)</sup> Příkladem může být vznik bezpečnostního pásma plynového zařízení podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

<sup>30)</sup> Ohledně právní povahy takového územního rozhodnutí o umístění stavby je možné poukázat na závěry, obsažené v rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 19 Ca 223/95: „Územním rozhodnutím a jeho podmínkami dochází nepochybně k zásahu do vlastnického práva vlastníka pozemku, ale nejedná se o vyvlastnění nebo o nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu a za náhradu. Proto ani územní rozhodnutí (...) nemá povahu vyvlastňovacího rozhodnutí.“

hodování Správy, sám zákonodárce měl nemalé potíže se zakotvením vhodného okamžiku, kdy má Správa o příspěvku rozhodnout. Novelizovaný atomový zákon váže ve svém ustanovení § 27 odst. 10 *in fine* toto rozhodnutí na *marné uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu*, což evokuje náznak jakéhosi *výměnného obchodu* mezi státem a dotčenou obcí. Za hlavní problém tedy nepovažují ani tak formální konstrukci uvedeného ustanovení,<sup>31)</sup> ale její materiální aspekt, který implikuje další *nekoncepční precedens*, a to přiznávání finanční úhrady z prostředků státního rozpočtu za podmínky, že účastník řízení nevyužije svých procesních práv, jež mu právní řád zaručuje.

Jádro problému tkví dle mého soudu ve snaze zákonodárce garantovat řešení veškerých rozporů prostředky veřejného práva. Orgány státu totiž v průběhu přípravy hlubinného úložiště nevystupují jenom jako vykonavatelé státní správy, ale také v pozici investora plánovaného záměru. Vztah investora a dotčených účastníků řízení ohledně vypořádání případné újmy by se měl podle mého názoru řídit výlučně soukromoprávními formami a právní úprava použití prostředků z jaderného účtu by měla takové formy umožnit. To je ovšem již výzvou pro legislativce pracující na návrhu nového českého atomového zákona.

## Závěry

Do nové právní úpravy poskytování příspěvků obcím v novelizovaném atomovém zákoně je vkládána naděje, že bude garancí bezproblémového průběhu povolovacích procesů, nutných pro přípravu hlubinného úložiště radioaktivních odpadů v České republice. Do jaké míry se tyto naděje naplní, je otázkou následujících let a desetiletí (hlubinné úložiště by mělo být zprovozněno v r. 2060). Ačkoliv to není předmětem tohoto příspěvku, je nutné zmínit, že jsou vedeny i diskuse o dalších případných změnách právní úpravy povolovacích procesů, které by posílily postavení dotčených obcí.<sup>32)</sup> Tyto diskuze se věnují zejména otázce možnosti zavedení tzv. *práva veta dotčené obce*.<sup>33)</sup>

---

<sup>31)</sup> Jež byla, jak již na to bylo poukázáno výše, teprve dodatečně upřesněna v nařízení č. 461/2011 Sb., podle kterého má být o příspěvku rozhodnuto „*nejpozději do 120 dnů ode dne vydání rozhodnutí*.“

<sup>32)</sup> Srov.: SEITLOVÁ, J.: Vyvážené právo obce při rozhodování o lokalitách pro jaderná zařízení, *Veřejná správa č. 10/2004*, roč. 15, s. 24.

<sup>33)</sup> Publikace „Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste (Evolution and Current Practice in Thirteen Countries)“, citovaná sub 20, dochází k závěru, že jenom tři ze zkoumaných 13 států své právní úpravě zakotvily *právo veta* dotčené obce. Byly jimi Finsko, Švédsko a USA („notice of disapproval“). Podle švédské právní úpravy může být toto veto na základě rozhodnutí vlády ve specifických případech zvráceno. „Notice of disapproval“ může být překonán rozhodnutím amerického kongresu. V Kanadě a ve Velké Británii („right of withdrawal“) jsou instituty, odpovídající svým obsahem právu veta obce, zakotveny v ujednáních mezi centrální vládou a dotčenými územně samosprávnými celky („community partnerships“). Ve Švýcarsku bylo místní, resp. kantonální veto možné podle úpravy, platné do 1. února 2005 (po tomto datu je umístění hlubinného úložiště předmětem fakultativního celostátního referenda).

Nová právní úprava ovšem implikuje i několik dle mého soudu závažných *konceptních problémů*, které jsem se pokusil v předkládaném příspěvku nastínit. Mám za to, že ve svém důsledku znamená jenom další fragmentaci úpravy povolovacích procesů ve vztahu k realizaci strategických hospodářských záměrů v České republice. Nezbyvá, než doufat, že problematika bude nově upravena v připravované nové kodifikaci atomového práva.

### **Shrnutí:**

Příspěvek se věnuje aktuální novele atomového zákona, která zavádí systém finanční kompenzace ve vztahu k obcím, jejichž katastrální území je dotčeno průzkumným územím pro účely geologických prací pro pozdější zvláštní zásahy do zemské kůry (ukládání radioaktivních odpadů v podzemních geologických formacích). Tato finanční kompenzace má být přiznána ex offo Správou úložišť radioaktivních odpadů, která je organizační jednotkou státu, podřízenou Ministerstvu průmyslu a obchodu České republiky. Předmětem příspěvku je nejenom analýza pozitivní právní úpravy v této oblasti, ale i kritické zamyšlení se nad tím, jestli je varianta, kterou zákonodárce zvolil, koncepční ve srovnání s existujícími instituty veřejného práva.

### **Establishing an „exploratory area“ and financial compensation to the concerned municipality according to the Nuclear Energy Act – summary:**

The Article deals with the most recent amendment of the Nuclear Energy Act, which introduces a system of financial compensation in relation to those municipalities, which are affected by the establishing of an „exploratory area“ in their cadastre. Establishing of the „exploratory area“ enables to conduct geological works, related to the preparation of the later radioactive waste disposal in underground geological formations. Such a financial compensation is to be granted ex offo by the Radioactive Waste Repository Authority, which is an organisational unit of the Ministry of Industry and Trade. The paper deals not only with the description of the new legal framework, but also contains its critical analysis and its comparison with other similar models, already existing under the public law of the Czech Republic.