

# Analýza návrhu zákona o hlubinném úložišti

Klient:	Obec Chanovice
Věc:	Posouzení návrhu zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu
Zpracovali:	Mgr. Pavel Doucha, Mgr. Gabriela Karfilátová
Dne:	17. 3. 2022

## 1. ÚVOD

- (1) MPO (Ministerstvo průmyslu a obchodu) připravilo a zveřejnilo návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu (dále jen „**Návrh zákona**“).
- (2) Jedná se o návrh zvláštního zákona dle § 108 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon (dále jen „**Atomový zákon**“), který má zajistit respektování zájmů dotčených obcí a jejich občanů v procesech souvisejících s úložištěm jaderného odpadu a naplnit celospolečenskou poptávku po zvláštní regulaci této problematiky (jak uvádí důvodová zpráva k Návrhu zákona).
- (3) Návrh zákona řeší dva základní okruhy problémů související s účastí veřejnosti při povolování hlubinného úložiště jaderného odpadu, a to:
  - **účast obcí při výběru lokality** pro hlubinné úložiště jaderného odpadu a
  - **účast obcí v souvisejících správních řízeních.**
- (4) Analýza dále obsahuje shrnutí právní úpravy vztahující se k úložištím jaderného odpadu ve Finsku – tato úprava je vybrána z důvodu jejího progresivního přístupu.

## 2. ZÁKLADNÍ SHRNU TÍ

- (5) Návrh zákona spíše **nenaplnuje** v úvodu uvedené body zájmu.
- (6) Účast obcí *při výběru lokality* pro hlubinné úložiště jaderného odpadu je koncipována ve formě **vyjádření**, které si povinně vyžádá MPO. Vyjádření následně MPO předá s dalšími podklady Vládě, která rozhodne o výběru lokality. K vyjádření obce Vláda **přihlédne**.

### **Nejedná se o účinné respektování zájmů obce a jejích občanů, jelikož:**

- **není stanovena závaznost** vyjádření obce, **způsob vypořádání** vyjádření obce,
  - **není stanoven nezávislý postup výběru lokality**, kdy jej provádí orgány exekutivy na sobě vzájemně závislé (SÚRAO, MPO a Vláda) a
  - konečné rozhodnutí Vlády **není přezkoumatelné.**
- (7) *Ve správních řízeních souvisejících s povolením hlubinného úložiště jaderného odpadu (s výjimkou řízení dle Atomového zákona)* je účast obce zajištěna ve formě **plnohodnotného účastenství**, tedy obec je oprávněna podávat námítky do řízení a odvolat se proti konečnému rozhodnutí správního orgánu. Jde o pozitivní posun oproti současnému stavu. **Nelze však hovořit účinné účasti, neboť správní orgány vždy mohou rozhodnout odlišně od zájmů účastníků – obcí.**
  - (8) *V řízeních dle atomového zákona* je účast obcí zajištěna pouze poskytnutím možnosti **vyjádření**, které je **podkladem pro rozhodnutí** SÚJB (Státní úřad pro jadernou bezpečnost) a se kterým se SÚJB musí **vypořádat v odůvodnění** rozhodnutí. Obec nadále není účastníkem tohoto řízení.

**Nejedná se o účinné respektování zájmů obcí a jejich občanů**, kdy obce nemají ani postavení účastníka řízení a nejsou oprávněny podat opravné prostředky proti vydanému rozhodnutí a zajistit přezkum jeho zákonnosti.

### 3. ÚČAST OBCÍ PŘI VÝBĚRU LOKALITY PRO HLUBINNÉ ÚLOŽIŠTĚ JADERNÉHO ODPADU

- (9) Návrh zákona upravuje **nové řízení o výběru umístění hlubinného úložiště**.
- (10) Dle Návrhu zákona:
- **SÚRAO** (Správa úložišť radioaktivních odpadů) **předloží MPO návrh finální a záložní lokality hlubinného úložiště jaderného odpadu;**
  - **MPO** návrh projedná a zhodnotí a **povinně vyzve dotčenou obec** (na jejímž území má být úložiště zřízeno) **k vyjádření** k návrhu lokalit;
  - **MPO** následně **předloží** návrh lokalit hlubinného úložiště **vč.** svého zhodnocení a **vyjádření obce Vládě;**
  - **Vláda určí** usnesením hlavní a záložní umístění hlubinného úložiště.
- (11) **Výše navržený postup nelze označit za dostačující pro naplnění respektování zájmů obcí a jejich občanů při stanovení lokace pro hlubinné úložiště jaderného odpadu.**
- (12) Prvním problémem je umožnění účasti obcí **pouze formou vyjádření názoru** v řízení. Není stanovena **žádná** jeho **závažnost** pro rozhodování MPO či Vlády ani není stanoven **žádný způsob** jeho **vypořádání**. V důvodové zprávě Návrhu zákona je pouze stručně uvedeno, že k vyjádření obce **Vláda přihlédne** bez jakéhokoli bližšího popisu tohoto přihlédnutí. **Role obcí je tak čistě jen konzultační.**
- (13) Druhým problémem je, že není zajištěna **nezávislost rozhodování o lokaci** hlubinného úložiště jaderného odpadu. Návrh lokací předkládá SÚRAO, tedy organizace zřízená a podřízená MPO. MPO je pak úřadem, v jehož čele stojí ministr – člen Vlády. Všechny orgány podílející se na rozhodování jsou orgány exekutivy, na jejímž vrcholu stojí Vláda, a **do rozhodování nevstupuje žádný nezávislý prvek** (vyjma dotčených obcí, jejich účast je však omezena na nezávazné vyjádření).
- (14) Třetím problémem je **rozhodnutí Vlády** o lokaci hlubinného úložiště jaderného odpadu, které je **konečné a není nijak dále přezkoumatelné** (soudně ani jinak).
- (15) **Účast občanů dotčených obcí není vůbec upravena**, tato tedy musí probíhat prostřednictvím vyjádření obce.
- (16) **Pozitivně** lze vnímat **závažné určení odpovědnosti za výběr lokace** pro hlubinné úložiště jaderného odpadu, **kteřou nese Vláda.**

#### 4. ÚČAST OBCÍ V SOUVISEJÍCÍCH SPRÁVNÍCH ŘÍZENÍCH

- (17) Jedná se četná správní řízení, v rámci nichž jsou povolovány jednotlivé fáze hlubinného úložiště jaderného odpadu; konkrétně se jedná o řízení:
- o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry,
  - o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry,
  - o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry,
  - o povolení záměru a
  - podle Atomového zákona.
- (18) V souvisejících správních řízeních (*s výjimkou řízení dle Atomového zákona*) je obec **účastníkem**, což je **nejvyšší maximální forma účasti, kterou lze v rámci správního řízení přiznat**. Souvisí zejména s možností podat **námítky** ve správním řízení, jež musejí být správním orgánem vypořádány, a podat **odvolání** proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně se domáhat svých práv před soudem.
- (19) **Limitací účastenství** ve správních řízeních je však skutečnost, že **správní orgán** (resp. odvolací správní orgán) **může rozhodnout proti vůli účastníků** (obcí). To je obecný nedostatek všech správních řízení a v důsledku toho tedy nelze tvrdit, že pouhým účastenstvím ve správních řízeních je zajištěno respektování zájmů dotčených obcí a občanů.
- (20) Výše uvedené lze shrnout tak, že **účastenství obcí ve správních řízeních** je třeba vnímat jako **posun správním směrem, ale samo o sobě nelze považovat za zajištění respektování zájmů dotčených obcí**.
- (21) V řízeních dle atomového zákona se **rozšiřuje možnost obcí ovlivnit jeho výsledek – SÚRAO je povinno vyžádat si vyjádření** dotčené obce k povolované činnosti dle Atomového zákona (umístění, výstavba či uvedení do provozu hlubinného úložiště jaderného odpadu), ale obce nadále nejsou plnohodnotným účastníkem těchto řízení.
- (22) Vyjádření obce bude **podkladem** pro vydání rozhodnutí SÚJB o povolované činnosti, s nímž se SÚJB musí **vypořádat v odůvodnění vydaného rozhodnutí**.
- (23) Lze shrnout, návrh zákona se snaží nedostatek plnohodnotného účastenství obcí nahradit jakousi formou nezávazného vyjádření obce k tomuto řízení. Jde však o **nedostatečné řešení především proto, že neumožňuje dotčeným obcím použít opravné prostředky proti rozhodnutí, a tak zajistit přezkum jeho zákonnosti.**
- (24) Návrh zákona se dále věnuje **účasti veřejnosti (občanů)** v souvisejících správních řízeních (vč. řízení dle Atomového zákona), která probíhá prostřednictvím **povinnosti obce a příslušných správních orgánů informovat občany** o zahajovaných správních řízeních a dále prostřednictvím **povinnosti obce umožnit svým občanům se vyjádřit k řízením a zohlednit tato vyjádření občanů** při vystupování a úkonech v souvisejících správních řízeních. **Přímá účast občanů v souvisejících správních řízeních však není stanovena a občané jejich účastníky nejsou.**

## 5. FINSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ DOBRÁ PRAXE

- (25) Základním pramenem finské právní úpravy nakládání s jaderným odpadem je Zákon o jaderné energii č. 990/1987 (dále jen „**Zákon o jaderné energii**“).
- (26) Zákon o jaderné energii definuje „*řízení nakládání s jaderným odpadem*“, a to jako všechna opatření potřebná pro sběr, skladování, zacházení a trvalé odstranění jaderného odpadu.
- (27) Uvedený zákon stanovuje odpovědnost držitele licence, jehož provoz vytváří nebo vytvořil jaderný odpad, za přípravu a následné přijetí opatření v rámci řízení nakládání s jaderným odpadem a dále za veškeré náklady související s řízením nakládání s jaderným odpadem. **Ve Finsku jsou tak odpovědnost za nakládání s jaderným odpadem a povinnost nést náklady takového nakládání uloženy držitelům licence, v důsledku jejichž podnikání dochází nebo došlo k vytvoření jaderného odpadu** – jsou to tedy **provozovatelé finských jaderných elektráren**, kteří kompenzují veškeré nároky třetích osob vzniklé v důsledku nakládání s jaderným odpadem a vybírají vhodná místa pro hlubinná úložiště jaderného odpadu.
- *Jedná se dobrý přístup, kdy provozovatelé jaderných elektráren již od počátku záměru výstavby jaderné elektrárny musejí pamatovat na způsob uložení jaderného odpadu a počítají s touto skutečností při plánování jaderné elektrárny.*
  - *Výběr úložišť jaderného odpadu nemůže být odkládán, když za tento nesou provozovatelé odpovědnost, tedy tito jednají s dotčenými obcemi již dlouho dopředu a mají zájem na výsledku jednání.*
  - *Důležité je zmínit, že jsou provozovatelé jaderných elektráren soukromým prvem, což jim může poskytovat vyšší míru flexibility při jednání s veřejností.*
  - *V případě neunesení odpovědnosti tato přejde na stát.*
- (28) V současné chvíli operují ve Finsku dvě jaderné společnosti – Fortum Power and Heat Oy a Teollisuuden Voima Oyj. Uvedené společnosti jsou vlastníkem společnosti Posiva Oy, která má na starosti konečné naložení s jaderným odpadem. Hlubinná úložiště jsou plánována na místech nynějších jaderných elektráren uvedených jaderných společností.
- (29) Povinnost držitelů licence zajistit naložení s jaderným odpadem (a jejich odpovědnost za předmětné) **zaniká**, pokud:
- finský Úřad pro radiační a jadernou bezpečnost potvrdí, že naložení s jaderným odpadem proběhlo v souladu s podmínkami stanovenými tímto úřadem, a
  - držitel licence uhradil státu poplatek pro následný monitoring a kontrolu uloženého jaderného odpadu.

Poté dochází k **přenosu odpovědnosti za uložení jaderného odpadu na stát**. V případě potřeby má stát právo přijmout veškerá opatření pro monitoring a kontrolu jaderného odpadu a pro zajištění bezpečnosti úložiště.

- (30) Povolení úložiště jaderného odpadu vybraného držitelem licence probíhá následovně:

- nejdříve jsou posuzovány vlivy výstavby úložiště jaderného odpadu na životní prostředí (dle finského zákona o posuzování vlivů na životní prostředí),
- následně je vydáno rozhodnutí vlády o souladu záměru hlubinného úložiště s všeobecným blahem společnosti (dle Zákona o jaderné energii),
- poté je potřeba získat stavební povolení pro výstavbu úložiště jaderného odpadu (dle Zákona o jaderné energii) a
- následně je potřeba získat licenci pro provoz úložiště jaderného odpadu (dle Zákona o jaderné energii).

*Kladem uvedené úpravy je přesun územních a stavebních povolení do Zákona o jaderné energii, kde je stanovena i speciální příslušnost správních orgánů rozhodujících o udělení povolení, kterými jsou finská vláda, popř. finské Ministerstvo pro ekonomické věci a zaměstnanost, a dále povinnost vlády zkoumat záměr z hlediska všeobecného blaha společnosti.*

- (31) Aby mohlo být vydáno stavební povolení pro hlubinné úložiště jaderného odpadu, musí být **nejprve vydáno rozhodnutí finské vlády, kterým tato určí, že je výstavba hlubinného úložiště v souladu s veřejným zájmem společnosti**. Toto rozhodnutí je **následně předáno finskému parlamentu, který jej musí schválit. Až na základě schválení záměru jaderného úložiště finským parlamentem lze udělit stavební povolení vládou.**
- *Finská úprava zapojuje do procesu umístění hlubinného úložiště jaderného odpadu nezávislý orgán (zákonodárny sbor), což lze vnímat jako velmi kladný přístup a uvedené představuje další zapojení veřejnosti (veřejností vybraných zástupců ve volbách do parlamentu) do celého procesu.*
- (32) **Přímá účast veřejnosti** při povolování hlubinného úložiště jaderného odpadu je zajištěna **v rámci procesu posuzování vlivů úložiště na životní prostředí**, a to ve fázi přípravy záměru výstavby úložiště a pak ve fázi samotného posouzení dopadů úložiště na životní prostředí.
- (33) Pro možnost podání žádosti o vydání rozhodnutí vlády o souladu záměru hlubinného úložiště s veřejným zájmem společnosti musí být **k této žádosti připojeno vyjádření obcí sousedících se záměrem hlubinného úložiště.**
- (34) **Před vydáním rozhodnutí vlády** o souladu hlubinného jaderného úložiště s veřejným zájmem společnosti musí žadatel o povolení **zveřejnit úplný popis předmětného úložiště**. Finské Ministerstvo pro ekonomické záležitosti a zaměstnání rovněž poskytne obyvatelům, obcím a správním orgánům v bezprostředním okolí zamýšleného úložiště možnost vyjádřit své názory a uspořádá **veřejné slyšení** v obci, na jejímž území se má úložiště jaderného odpadu nacházet. Dotčené osoby mohou své názory vyjádřit písemně nebo ústně.
- *Zde je potřeba kladně hodnotit povinnost státního orgánu zapojit PŘED vydáním rozhodnutí vlády o souladu úložiště s všeobecným blahem společnosti obce, občany a i správní orgány. Uvedené umožní lepší seznámení se veřejnosti s problematikou hlubinného úložiště před jeho závazným umístěním (jelikož pouhé zveřejnění odborného popisu hlubinného úložiště často neumožní*

*dostatečné seznámení se laické veřejnosti se záměrem) a rovněž okolní správní úřady budou lépe připravené vykonávat svoji činnost s ohledem na záměr hlubinného úložiště.*

- (35) Dále má **vláda před vydáním rozhodnutí** o souladu hlubinného jaderného úložiště s všeobecným blahem společnosti **povinnost přesvědčit se, že obec**, na jejímž území má být hlubinné úložiště zřízeno, **souhlasí ve svém vyjádření dokládaném k žádosti** o vydání rozhodnutí vlády (viz bod (34) výše) **s umístěním úložiště – obec, na jejímž území je úložiště jaderného odpadu plánováno, tedy musí vyjádřit souhlas s jeho umístěním. Bez souhlasného vyjádření obce nemůže záměr pokračovat.**
- *Takový souhlas představuje opravdový konsensus veřejnosti na umístění hlubinného úložiště.*
  - *Nejedná se pouhé konzultační vyjádření, jaké je navrhováno v České republice (viz zejm. bod (12) výše), nýbrž o závazný podklad pro rozhodnutí vlády, k němuž vláda ze zákona povinně přihlíží a jehož prostřednictvím má obec možnost ovlivnit budoucí lokaci hlubinného úložiště.*
  - *Vyjádření obce musí být předloženo a tento požadavek nelze obejít tím, že se obec k záměru vůbec nevyjádří. Vláda povinně zjišťuje stanovisko obce k záměru hlubinného úložiště a toto musí být vyjádřeno a musí být kladné.*
- (36) Dále má veřejnost možnost **vyjádřit se k plánovanému udělení povolení pro provozování úložiště jaderného odpadu.**