

NÁVRH VĚCNÉHO ZÁMĚRU

**zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného
úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů**

Obsah věcného záměru

I.	Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA	3
1.1.	Název	3
1.2.	Důvod předložení a cíle.....	3
1.2.1.	<u>Definice problému</u>	3
1.2.2.	<u>Identifikace dotčených skupin</u>	5
1.2.3.	<u>Popis cílového stavu</u>	5
1.2.4.	<u>Popis existující vládní politiky pro danou oblast</u>	6
1.2.5.	<u>Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže</u>	9
1.2.6.	<u>Zhodnocení stávající právní úpravy</u>	11
1.3.	Návrh věcného řešení	18
1.3.1.	<u>Návrh věcného řešení zapojení obcí</u>	18
1.3.2.	<u>Návrh věcného řešení kompenzací obcím a mikroregionu</u>	21
1.4.	Vyhodnocení nákladů a přínosů	22
1.4.1.	<u>Přínosy a rizika</u>	22
1.4.2.	<u>Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy</u>	23
1.4.3.	<u>Rizika spojená se zachováním stávající právní úpravy</u>	24
1.5.	Implementace, vynucování, přezkum	24
1.6.	Kontakty a prohlášení o schválení RIA.....	24
II.	Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu	24
2.1.	Promítnutí navrhovaného věcného řešení zapojení obcí do právního řádu	24
2.2.	Posouzení souladu věcného záměru s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky plynoucími z členství v Evropské unii	25
2.3.	Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen ...	26

I. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace RIA

1.1. **Název**

Zákon o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů

1.2. **Důvod předložení a cíle**

1.2.1. Definice problému

Problém, k jehož řešení by měl navrhovaný věcný záměr zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (dále též jen „**zákon o hlubinném úložišti**“) přispět, spočívá zejména v nedostatečné právní úpravě zapojení obcí do procesu vyhledávání vhodné lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (dále též jen „**hlubinné úložiště**“), jakož i obecně v chybějící právní úpravě procesu výběru vhodné lokality hlubinného úložiště, zejména pak chybějícího právního rámce pro zapojení vrcholných orgánů státní moci do tohoto procesu.

Česká republika jako stát, na jehož území vznikají radioaktivní odpady, včetně vysokoaktivních radioaktivních odpadů tvořených vyhořelým jaderným palivem vzniklým v důsledku provozování jaderných elektráren Temelín a Dukovany, musí stejně jako státy nacházející se v obdobné situaci řešit otázku nakládání se vzniklými vysokoaktivními radioaktivními odpady.

V této souvislosti je třeba zmínit, že s dalším rozvojem využívání jaderné energie počítá nově přijatá Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky,¹ která považuje jadernou energii za jeden z pilířů výroby elektřiny s cílovým podílem nad 50 % na celkové výrobě elektřiny, počítá s výstavbou nových jaderných bloků ve stávajících lokalitách jaderných elektráren, s prodloužením životnosti elektrárny Dukovany až na 60 let a předpokládá rozhodnutí o lokalitě hlubinného úložiště radioaktivních odpadů do roku 2025. V budoucnosti je tedy předpokládán další rozvoj jaderné energetiky, což pouze podtrhuje nutnost nalezení trvalého řešení problému nakládání s vysokoaktivními radioaktivními odpady. S ohledem na existenci stávajících jaderných elektráren se ovšem jedná o problém, který bude nutné řešit bez ohledu na budoucí vývoj energetické koncepce.

Podle současného stavu poznání je obecně považováno za nejreálnější a nejbezpečnější variantu zneškodnění vysokoaktivních radioaktivních odpadů jejich uložení v hlubinném úložišti (tento závěr je mj. konstatován v bodě 23 Směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem). Cílem hlubinného ukládání vysokoaktivních radioaktivních odpadů je zajistit trvalou izolaci uložených materiálů od životního prostředí bez úmyslu jejich vyjmutí. Princip hlubinného úložiště je založen na pasivní bezpečnosti (tj. bez dalšího dohledu člověka). Uložný systém se skládá z multibariérového systému tvořeného vhodnou

¹ Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky schválená usnesením vlády České republiky č. 362 ze dne 18. května 2015

kombinací inženýrských (umělých) a přírodních (geologických) bariér. Za účelem vytvoření dostatečné geologické bariéry je nutné vyhledání vhodné hlubinné geologické formace. Hlubinné úložiště musí být schopno zajistit dostatečnou izolaci radioaktivních odpadů od okolního životního prostředí po desítky tisíců až sto tisíců let, kdy klesne jejich rizikovost na přírodní úroveň. Z uvedeného je tudíž zjevné, že umístění úložiště v určité lokalitě bude mít v podstatě trvalý význam pro obce nacházející se v dotčené lokalitě a pro současné obyvatele těchto obcí, jakož i pro jejich budoucí generace. Nejedná se tedy o stavbu, u níž by bylo možné předpokládat, že v horizontu příštích desetiletí či století, poté, co doslouží, bude odstraněna. Tento fakt již sám o sobě, tedy mimořádnost a trvalost tohoto zařízení, odůvodňuje, aby byl způsob zapojení obcí do výběru této lokality a proces výběru lokality obecně právními předpisy specificky upraven.

Samotný proces vedoucí k vyhledání vhodné lokality a k povolení výstavby a provozování hlubinného úložiště je mimořádně dlouhým² řetězcem řady dílčích správních řízení a dalších procesů vedených před různými správními orgány, v nichž mají obce různá postavení. Jedná se zejména o řízení a procesy posuzující lokalitu úložiště z geologického hlediska, z hlediska možnosti provádění hornické činnosti, z hlediska jaderné bezpečnosti, z hlediska ochrany životního prostředí, z hlediska stavebně-technického, z hlediska vhodnosti způsobu využití území, jakož i z mnoha dalších hledisek (z nejdůležitějších řízení a procesů je třeba uvést zejména řízení o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, řízení o povolení k hornické činnosti, dále proces tvorby politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, posuzování vlivů na životní prostředí, řízení o povolení umístění jaderného zařízení, územní řízení, řízení o povolení k výstavbě jaderného zařízení, stavební řízení, řízení o povolení k uvedení jaderného zařízení do provozu – viz blíže dále). Právní úprava těchto řízení a procesů je obsažena v řadě zvláštních předpisů, přičemž otázka postavení obcí v těchto řízeních a procesech není pro tento jedinečný proces vyhledávání vhodné lokality hlubinného úložiště právními předpisy nijak specificky upravena.

V některých řízeních mají obce postavení účastníků řízení, v rámci jiných řízení mají postavení dotčených subjektů, v některých případech mají obce další práva vyplývající např. z vlastnictví pozemků v příslušné lokalitě. S účastenstvím v řízení jsou spojena práva účastníka řízení vyplývající ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), tedy zejména právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nahlížet do spisu, podávat řádné opravné prostředky. Z účastenství obcí na některých řízeních však obcím neplyne žádné oprávnění nad tento standardní rámec práv účastníků řízení, tím spíše jim nepřísluší právo veta ohledně záměru umístění hlubinného úložiště. Lze shrnout, že právní předpisy nijak nezohledňují výjimečnost stavby hlubinného úložiště a neobsahují v tomto směru ohledně postavení obcí žádná zvláštní oprávnění.

Proces výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště lze považovat za tak nestandardní a jedinečný dlouhodobý proces, kdy existuje zájem na co největším zapojení obcí a jejich zainteresování na výběru lokality (jak bylo uvedeno, umístění úložiště bude mít v podstatě trvalý význam pro zvolenou lokalitu), že lze považovat za nedostatek, pokud postavení obcí v procesu výběru lokality úložiště nepřekračuje uvedený standardní rámec oprávnění vyplývající z uvedených typů správních řízení a dalších procesů. Jako problém se zejména jeví okolnost, že právní předpisy nestanoví požadavek vyžádat si od dotčených obcí v určité fázi

² Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem přijatá usnesením vlády ČR č. 487/2002 dne 15. května 2002 předpokládá uzavření těchto procesů a uvedení úložiště do provozu až v roce 2065, aktualizace Koncepce z října 2014 na tomto konečném termínu nic nemění.

procesu výběru vhodné lokality souhlas se záměrem umístění hlubinného úložiště v dané lokalitě, jehož udělení by bylo podmínkou pro zahájení další fáze řízení vedoucí k jeho umístění.

Vedle nedostatečného zapojení obcí do procesu vyhledávání lokality hlubinného úložiště lze konstatovat, že v určité fázi procesu výběru lokality chybí i zapojení vrcholných orgánů státní moci (orgánů moci výkonné a zákonodárné), které by aprobovaly veřejný zájem na výběru lokality, a tím posílily legitimitu tohoto výběru (alternativně v případě nezískání souhlasu dotčených obcí). To znamená, že v právních předpisech chybí úprava, na jejímž základě by se v určité fázi výběru lokality přesně stanoveným způsobem zapojily do tohoto procesu orgány státní moci, a to nad rámec standardních správních postupů.

Související problém lze spatřovat v tom, že současná právní úprava příspěvků obcím z jaderného účtu dostatečně nezohledňuje závažnost dopadů výběru dvou kandidátních lokalit na rozvoj obcí v těchto lokalitách a dostatečně je nediferencuje.

Jako nedostatek je možné spatřovat i skutečnost, že čerpání příspěvků z jaderného účtu je omezeno na obce v příslušné lokalitě, ovšem pomíjí širší dopady na přilehlý mikroregion, když podle současné právní úpravy nelze z jaderného účtu financovat konkrétní projekty v rámci mikroregionu zaměřené na jeho rozvoj.

1.2.2. Identifikace dotčených skupin

Dotčenými skupinami jsou v daném případě obce nacházející se ve dvou finálních kandidátních lokalitách, které budou předběžně vyhodnoceny jako vhodné pro umístění hlubinného úložiště. Za dotčené skupiny lze považovat i občany těchto obcí.

Za dotčené lze považovat i obce, které jsou součástí přilehlého, v zákoně definovaného mikroregionu, ke dvěma kandidátním lokalitám.

1.2.3. Popis cílového stavu

Jako cílový stav lze popsat situaci, kdy dojde k posílení zapojení obcí a jejich zainteresování na výběru lokality v procesu rozhodování o umístění úložiště takovou formou, že dotčené obce budou mít možnost dát zásadním, nepřehlédnutelným způsobem najevo svůj postoj k umístění hlubinného úložiště v dané lokalitě, přičemž tento postoj obce nebude možné ignorovat, nýbrž vyslovení souhlasu bude podmínkou pro další pokračování celého procesu, zároveň toto posílení postavení obce nebude znamenat poskytnutí práva veta, které by mohlo celý proces zablokovat (zvláště pokud zohledníme, že dotčeno může být více obcí současně, přičemž z komparace zahraničních právních úprav vyplývá, že ani podle drtivé většiny zahraničních právních úprav obce toto právo nemají³). Ani jinde v českém právním řádu nemá takové právo veta obce analogii a obci

³ Porovnávací studie Agentury pro atomovou energii OECD (OECD NEA) z roku 2010 nazvaná „Partnering for Long-Term Management of Radioactive Waste (Evolution and Current Practice in Thirteen Countries“ 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). Jenom

nepřísluší ani při budování jiných zařízení nebo provozů na území obce.

K posílení role obcí by mělo dojít poprvé ve fázi, v níž již budou na základě provedených geologických průzkumů vyhodnoceny dvě lokality jako nejvhodnější ze všech sedmi dosud zvažovaných lokalit (kandidátní lokality), tj. ve fázi před zahájením řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry. S ohledem na skutečnost, že se jedná o dlouhodobý proces, kdy v mezidobí může v důsledku výzkumu a technologického vývoje, eventuálně v důsledku politického vývoje, dojít k posunu v náhledu na problematiku nakládání s radioaktivními odpady, mělo by dojít k opakovanému zapojení obcí v další pokročilejší fázi výběru lokality, tj. ve fázi řízení o povolení k hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry.

S ohledem na to, že posílení postavení dotčených obcí při výběru vhodné lokality by nemělo být spojeno s poskytnutím práva veta, s posílením postavení obcí by bylo neoddělitelně spojeno i zapojení orgánů moci zákonodárné společně s orgány moci výkonné - v tomto směru je navrhováno zapojení Senátu a vlády do procesu výběru lokality hlubinného úložiště. Senátoři jsou voleni do Senátu na základě většinového volebního systému a každý senátor tak reprezentuje určitý volební obvod. Zároveň se obsazení Senátu, s ohledem na způsob obměny senátorů, vyznačuje určitou stabilitou. Z tohoto důvodu je zapojení Senátu považováno jako vhodný způsob zohlednění zájmů jednotlivých regionů. Zapojením vlády a Senátu by byl zároveň deklarován veřejný zájem na výběru lokality úložiště.

Vzhledem k principu dělby moci a oddělení moci výkonné od moci zákonodárné by zapojení Senátu mělo mít formu usnesení k záměru pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě, nicméně nezbytnou podmínkou pro pokračování v záměru by byl souhlas vlády vyslovený v návaznosti na souhlasné stanovisko Senátu.

V souvislosti s přijetím nové právní úpravy zapojení obcí je vhodné rovněž speciálně upravit příspěvky pro obce v lokalitách, které budou v rámci procesu výběru lokality vyhodnoceny jako dvě nejvhodnější kandidátní lokality pro umístění hlubinného úložiště. S ohledem na závažnost dopadu výběru dvou kandidátních lokalit a limitaci rozvoje obcí se jeví jako vhodné upravit příspěvky pro obce v těchto lokalitách samostatně, mimo stávající právní rámec příspěvků obcím a posílit jejich motivační prvek.

Příspěvek by měl být rozšířen na širší oblast přilehlého mikroregionu ke kandidátním lokalitám, přičemž tato kompenzace by spočívala v možnosti čerpání účelově vázaných příspěvků na realizaci konkrétních projektů rozvoje daného mikroregionu (rozvoj zaměstnanosti, cestovní ruch, rozvoj vzdělávání, ochrana životního prostředí atd.).

1.2.4. Popis existující vládní politiky pro danou oblast

Pro danou oblast byla usnesením vlády ČR č. 487/2002 dne 15. května 2002 přijata „Koncepte nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem v ČR“ (dále jen: „**Koncepte**“).

Koncepte v bodě 6. 1. ukládá v oblasti nakládání s vysokoaktivními odpady zahájit intenzivní přípravu

tři z těchto států ve své právní úpravě zakotvily právo veta dotčené obce (Finsko, Švédsko a USA) ovšem s tím, že podle švédské právní úpravy může být toto veto na základě rozhodnutí vlády ve specifických případech zvráceno.

hlubinného úložiště.

Podle bodu 6.2. Koncepce se vyhodnocení jejího plnění předpokládalo po roce 2010, přičemž bylo stanoveno, že toto hodnocení bude vycházet ze situace v oblasti úpravy a ukládání nízko a středně aktivních odpadů, stavu přípravy hlubinného úložiště, vývoje transmutačních postupů, legislativních a majetkoprávních změn. Dále se uvádí, že rozhodující pro splnění koncepce z dlouhodobého hlediska je nalezení a potvrzení vhodné lokality pro vybudování hlubinného úložiště v ČR, a prokázání úspěšnosti sledovaných transmutačních technologií.

V souladu s Konceptí mělo do roku 2015 dojít k nalezení lokalit s nejlepšími geologickými podmínkami, v souladu se zachováním předpokládaného rozvoje zájmové oblasti. Po vyhodnocení příslušných výsledků Koncepce ukládá zařadit do územních plánů dvě lokality (hlavní a záložní) pro hlubinné úložiště.

Do roku 2025 by podle Koncepce měla být na základě provedení příslušných geologických prací a vyhodnocení výsledků doložena vhodnost jedné lokality pro umístění hlubinného úložiště.

Koncepce dále ukládá do roku 2030 připravit veškerou projektovou a podpůrnou dokumentaci pro zahájení výstavby podzemní laboratoře a realizaci dlouhodobých experimentů pro doložení a potvrzení bezpečnosti hlubinného úložiště.

Uvedení hlubinného úložiště do provozu Koncepce předpokládá v roce 2065.

MPO vypracovalo aktualizaci Koncepce (z října 2014), která byla projednána a vzata na vědomí usnesením vlády č. 1061 ze dne 15. prosince 2014⁴, v níž se předpokládá posunutí rozhodnutí o výběru kandidátních lokalit hlubinného úložiště z roku 2015 na rok 2020. Toto posunutí termínu by nemělo mít bezprostřední dopad na další časové milníky týkající se umístování, projektování, výstavby a uvádění hlubinného úložiště do provozu. Podle aktualizace Koncepce by v roce 2020 měly být vybrány minimálně 2 vhodné kandidátní lokality pro hlubinné úložiště se stanoviskem dotčených obcí a předloženy vládě ke schválení.

V minulých letech bylo po celkovém hodnocení území ČR navrženo a předběžně charakterizováno 6 lokalit. Jsou jimi lokality pracovně označované Čertovka (obce Lubenec a Blatno v Ústeckém kraji, obce Tis u Blatna a Žihle v Plzeňském kraji), Březový potok (obce Pačejov, Kvášňovice, Olšany, Maňovice, Chanovice a Velký Bor v Plzeňském kraji), Magdaléna (obce Jistebnice, Nadějkov a Božetice v Jihočeském kraji), Čihadlo (obce Pluhův Žďár, Lodhéřov, Deštná a Světce v Jihočeském kraji), Hrádek (obce Rohozná, Dolní Cerekev, Cejle, Hojkov, Milíčov a městys Nový Rychnov v kraji Vysočina) a Horka (obce Hodov, Rohy, Oslavička, Budišov, Nárameč, Vlčatín, Osové, Rudíkov a Oslavice v kraji Vysočina). Ve všech lokalitách se však veřejnost postavila proti záměru stavby hlubinného úložiště a další geologické práce byly pozastaveny do roku 2009 (usnesení vlády České republiky ze dne 2. 6. 2004, č. 550). Lokality byly rovněž začleněny do vládou schválené Politiky územního rozvoje, jejíž aktualizace proběhla v roce 2008 a v roce 2009 byla schválena vládou (usnesení vlády č. 929 ze dne 20. července 2009). Další geologické práce v lokalitách jsou možné jen na základě stanovení příslušných průzkumných území. Koncem roku 2008 zahájila Správa úložišť radioaktivních odpadů jako organizační složka státu, příslušná pro ukládání vyhořelého jaderného paliva a radioaktivních odpadů (dále jen: „**SÚRAO**“), na základě vládou schváleného plánu činnosti (usnesení vlády č.

⁴ Aktualizace Koncepce musí být ještě předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA)

1315 ze dne 20. října 2008) i ověřování území vojenských újezdů. Z geologického pohledu představují ovšem pouze horniny v severní části vojenského újezdu Boletice prostředí, které je účelné dále zkoumat). Ve stejném období SÚRAO posuzovalo území v blízkosti provozovaného uranového dolu v Dolní Rožince a koncem roku 2011 zařadila mezi potenciálně vhodné lokality pro hlubinné úložiště také lokalitu Kraví hora (obce Věžná, Moravecké Pavlovice, Bukov, Drahonín, Sejřek, Střítež, Olší na pomezí Kraje Vysočina a Jihomoravského kraje).

V roce 2013 SÚRAO podala žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry na sedmi výše uvedených vytipovaných lokalitách, přičemž správní řízení vedené před MŽP dosud probíhá (MŽP na základě žádosti SÚRAO průzkumná území svými rozhodnutími stanovilo, ale rozhodnutí byla napadena rozklady účastníků řízení).

V listopadu 2010 byla ustavena pracovní skupina, která si klade za cíl přispět k transparentnosti procesu výběru vhodné lokality pro hlubinné úložiště a to s respektováním zájmu veřejnosti a posílenou aktivní spoluúčastí veřejnosti, respektive dotčených obcí v tomto procesu. Pracovní skupina vznikla za podpory MPO a v součinnosti s MŽP. Většinu členů pracovní skupiny tvoří představitelé místních samospráv z obcí z lokalit zvažovaných pro hlubinné úložiště a místních spolků, ve skupině jsou zastoupeni i představitelé obou komor parlamentu, státních institucí, zodpovědných za ukládání radioaktivních odpadů (Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Správa úložišť radioaktivních odpadů), odborníci v humanitních i technických oborech i představitelé ekologických iniciativ s celostátní působností. Vznik pracovní skupiny bylo krokem, navazujícím na výsledky jednání konference „Nekonfliktně k hlubinnému úložišti“, která se konala v listopadu 2009 a na jednání „u kulatého stolu“ v červnu 2010. Obě jednání ukázala, že právě vznik pracovní skupiny by mohl pomoci sladit dosavadní rozdílné názory a očekávání, vyjít vstříc dlouhodobě známým požadavkům některých obcí, zajistit, že práce směřované k vývoji úložiště zohlední nejen celospolečenská, technická a ekonomická kritéria, ale budou postupovat v souladu s místními zájmy, jako jsou ochrana krajiny a rozvoj mikroregionu úložiště. Podle čl. 2 „Statutu pracovní skupiny ze dne 25. 11. 2010“ je pracovní skupina poradním orgánem rezortů MPO a MŽP a jejím cílem je navrhnout „metody či způsoby jakými lze efektivně a trvale zabezpečit transparentnost a aktivní spoluúčast veřejnosti, respektive dotčených obcí v rozhodovacím procesu umístění hlubinného úložiště radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva. V souvislosti s tím navrhuje a doporučuje případné změny či doplňky relevantních postupů či právních předpisů, mj. změny právních předpisů spočívajících v posílení role obcí v procesu vyhledávání vhodné lokality úložiště.

V rámci svých jednání se pracovní skupina shodla na nutnosti vypracování věcného záměru zákona obsahujícího zakotvení účastenství obcí v řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech. Dále se shodla na nutnosti vypracování věcného záměru zákona upravujícího zapojení dotčených obcí do procesu vyhledávání vhodné lokality úložiště formou vyžádání souhlasu v řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, jednak v řízení o povolení hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, jakož i na nutnosti zapojení vlády a Senátu v případě nedosažení souhlasu dotčených obcí, a to ve stejných fázích procesu.

V dubnu 2015 zasedala tato pracovní skupina poprvé jako Pracovní skupina Rady vlády pro surovinovou a energetickou strategii za účasti jejího předsedy – Ministra průmyslu a obchodu a shodla se na vypracování lex specialis k dané problematice se žádostí o zařazení tohoto zákona do Legislativního plánu Vlády České

republiky na rok 2016.

1.2.5. Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže.

Mezinárodní úmluvy

- a) Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z roku 1997 (sdělení o přijetí úmluvy bylo zveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv 2012, částka 2, pod číslem 3/2012)**

Tato mezinárodní úmluva byla přijata pod gescí Mezinárodní agentury pro atomovou energii (Úmluva vstoupila v platnost na základě svého článku 40 odst. 1 dne 18. června 2001, tímto dnem vstoupila v platnost podle odst. 2 téhož článku i pro Českou republiku) s cílem celosvětově dosáhnout a udržovat vysokou úroveň bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady cestou posílení národních opatření a mezinárodní spolupráce, včetně případné technické spolupráce vztahující se k bezpečnosti. Cílem úmluvy je dále zajistit, aby v průběhu všech fází nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady existovaly účinné zábrany proti potenciálním rizikům tak, aby jednotlivci, společnost a životní prostředí byli chráněni proti škodlivým účinkům ionizujícího záření, a to v současné době i v budoucnu, takovým způsobem, aby potřeby a cíle současné generace byly naplněny, aniž by byla ohrožena schopnost budoucích generací naplňovat své potřeby a cíle a zabránit haváriím s radiologickými následky a zmírnit jejich následky, pokud takové nastanou v průběhu kterékoliv fáze nakládání s vyhořelým palivem nebo radioaktivními odpady. Ohledně zapojení veřejnosti či obcí do řízení vedoucích k umístění úložiště tato úmluva ničeho nestanoví, ovšem obsahuje povinnost státu konzultací s ostatními smluvními stranami Úmluvy (rozuměj státy), pokud by je umístění úložiště mohlo ovlivnit, jakož i povinnost poskytování obecných údajů o úložišti těmto smluvním stranám na jejich žádost za účelem vyhodnocení dopadu na jejich území z hlediska bezpečnosti. Úmluva dále stanoví povinnost zpřístupňování informací o bezpečnosti takového zařízení veřejnosti.

Právní předpisy Evropské unie:

- b) Směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem**

Tato směrnice stanoví rámec Společenství pro zajištění odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem s cílem zabránit nepřiměřenému zatížení budoucích generací. Směrnice v bodě 31 preambule stanoví požadavek transparentnosti při nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, přičemž transparentnost by měla být zaručena tím, že se v souladu s vnitrostátními a mezinárodními závazky zajistí účinná informovanost veřejnosti a možnost zapojení všech zúčastněných stran, včetně místních orgánů a veřejnosti, do procesu rozhodování. Podle čl. 10 odst. 2 směrnice se členské státy zavázaly zajistit, aby veřejnost měla v souladu s vnitrostátními právními předpisy a mezinárodními závazky potřebnou příležitost účinně se účastnit procesu rozhodování týkajícího se nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Směrnice stanovuje, že každý členský stát zajistí provádění svého vnitrostátního programu pro nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem, který se vztahuje na všechny druhy těchto odpadů, spadající do jeho pravomoci a na všechny fáze nakládání s vyhořelým

palivem a radioaktivním odpadem od jejich vzniku po uložení. Členské státy mají za povinnost implementovat tuto směrnici do národních právních řádů, a to nejpozději do 23. srpna 2013.

Vnitrostátní právní předpisy - zákony

- c) 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 (dále jen „atomový zákon“)**

Uvedený zákon zakotvuje podmínky využívání jaderné energie a ionizujícího záření, podmínky vykonávání činností souvisejících s využíváním jaderné energie a činností vedoucích k ozáření, systém ochrany osob a životního prostředí před nežádoucími účinky ionizujícího záření, povinnosti při přípravě a provádění zásahů vedoucích ke snížení přírodního ozáření a ozáření v důsledku radiačních nehod, zvláštní požadavky pro zajištění občanskoprávní odpovědnosti za škody v případě jaderných škod, podmínky zajištění bezpečného nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem, výkon státní správy a dozoru při využívání jaderné energie, při činnostech vedoucích k ozáření a nad jadernými položkami.

- d) zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „horní zákon“)**

Uvedený zákon stanovuje zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech.

- e) zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů**

Uvedený zákon upravuje podmínky pro provádění hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, podmínky pro nakládání s výbušninami a s výbušnými předměty, podmínky pro bezpečné provozování podzemních objektů, podmínky pro provádění hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, organizaci a působnost orgánů státní báňské správy. Zákon se též vztahuje na výbušniny, pokud přešly z držení ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky nebo Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva do držení organizací oprávněných s výbušninami nakládat podle tohoto zákona.

- f) zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o geologických pracích“)**

Uvedený zákon upravuje podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, jejich kontrolu a sankce.

g) zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)

Uvedený zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost, ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb.

Vnitrostátní právní předpisy – podzákoné předpisy

h) vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č.195/1999 Sb., o požadavcích na jaderná zařízení k zajištění jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a havarijní připravenosti, ve znění pozdějších předpisů

Tato prováděcí vyhláška k atomovému zákonu stanovuje požadavky na řešení jaderných zařízení k zajištění jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a havarijní připravenosti. Hlubinné úložiště je jaderným zařízením ve smyslu atomového zákona, proto musí splňovat požadavky kladená na jaderná zařízení vyplývající z této vyhlášky.

i) Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č.307/2002 Sb., o radiační ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Tato prováděcí vyhláška k atomovému zákonu mj. upravuje rozsah a způsob nakládání se zdroji ionizujícího záření, nakládání s radioaktivními odpady a uvádění radionuklidů do životního prostředí, k nimž je třeba povolení, a upravuje podrobnosti pro zajištění radiační ochrany při těchto radiačních činnostech.

j) 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 vlády upravuje výši a způsob poskytování příspěvků obcím, na jejichž katastrálním území je stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, anebo úložiště radioaktivních odpadů.

1.2.6. Zhodnocení stávající právní úpravy

Obecnou právní úpravu mírového využití jaderné energie představuje atomový zákon. Jedná se o koherentní

právní předpis (kodex práva v oblasti jaderné bezpečnosti), který ovšem v současnosti nereflektuje (a zřejmě ani z koncepčních důvodů ani nemůže reflektovat) všechny související aspekty, spojené s procesem zřízení hlubinného úložiště. V souladu s § 1 odst. 1 atomového zákona jsou předmětem jeho úpravy následující oblasti:

- a) způsob využívání jaderné energie a ionizujícího záření a podmínky vykonávání činností souvisejících s využíváním jaderné energie a činností vedoucích k ozáření,
- b) systém ochrany osob a životního prostředí před nežádoucími účinky ionizujícího záření,
- c) povinnosti při přípravě a provádění zásahů vedoucích ke snížení přírodního ozáření a ozáření v důsledku radiačních nehod,
- d) zvláštní požadavky pro zajištění občanskoprávní odpovědnosti za škody v případě jaderných škod,
- e) podmínky zajištění bezpečného nakládání s radioaktivními odpady,
- f) výkon státní správy a dozoru při využívání jaderné energie, při činnostech vedoucích k ozáření a nad jadernými položkami.

Atomový zákon upravil vznik Správy úložišť radioaktivních odpadů, jejímž prostřednictvím má stát realizovat svoji garanci bezpečného uložení radioaktivních odpadů (viz důvodová zpráva k atomovému zákonu) a uložil původcům radioaktivních odpadů povinnost odvádět na jaderný účet vedený Českou národní bankou prostředky ke krytí nákladů na uložení radioaktivních odpadů, které jim vznikly nebo vzniknou, a na náklady s tím spojených činností SÚRAO.

Ve vztahu k obcím atomový zákon v § 3 odst. 2 dále ukládá Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost poskytovat obcím a krajům údaje o nakládání s radioaktivními odpady na jimi spravovaném území.

Atomový zákon dále stanoví, že obci, na jejímž katastrálním území je a) stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, b) stanoveno chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, nebo c) povoleno provozování úložiště radioaktivních odpadů, náleží příspěvek z jaderného účtu. Výši a způsob poskytování příspěvků obcím upravuje 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.

Právní úprava povolovacích procesů ve vazbě na proces zřízení hlubinného úložiště je v České republice roztržštěná do řady aplikovatelných předpisů (srov. dále). Ačkoliv je hlubinné úložiště zcela specifickou a výjimečnou stavbou, chybí v existující právní úpravě explicitní úprava, která by řešila jednotlivé specifické právní problémy spojené s výběrem lokality, povolením, uvedením do provozu a provozem této výjimečné stavby, především otázku postavení dotčených obcí v jednotlivých fázích povolovacích procesů. To je skutečnost, která byla konstatována i Pracovní skupinou, zřízenou v listopadu 2010 pod gesci MPO a MŽP.

Jak bylo již výše uvedeno, dotčeným obcím je v rámci výše uvedených povolovacích řízení přiznáno (resp. nepřiznáno) postavení různého charakteru, které však nevybočuje ze standardních oprávnění obcí, které mají obce vždy v uvedených typech řízení, a které nijak nereflektuje specifčnost problematiky umístění úložiště. Níže je ve stručnosti uveden přehled jednotlivých řízení:

a) Schválení politiky územního rozvoje

Politika územního rozvoje (dále též jen „PÚR“) je relativně novým nástrojem územního plánování zavedeným zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). V souladu s ustanovením § 31 odst. 1 stavebního zákona politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů.

Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona je PÚR závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Lze však konstatovat, že PÚR v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu⁵, nenaplnuje žádný ze znaků opatření obecné povahy (pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá, přičemž je nutné současné splnění obou uvedených znaků.), na rozdíl od územně plánovací dokumentace, již stavební zákon rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny uvedené nástroje územního plánování se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy, což mimo jiné znamená, že jsou způsobilé přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., zatímco PÚR v souladu s uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu způsobilá soudního přezkumu není.

Schválení PÚR musí být zveřejňováno MMR ve Sbírce zákonů a celý dokument musí být zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁶ Ve schválené Politice územního rozvoje z roku 2008 (sdělení MMR zveřejněné pod č. 270/2009 Sb.) byly pod položkou 169 zakotveny následující úkoly pro Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je má plnit ve spolupráci se Správou úložišť radioaktivních odpadů:

- do r. 2009 upřesnit vymezení a stanovit podmínky územní ochrany v lokalitách 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, dále se v tomto bodě výslovně konstatuje, že geologické práce v šesti zkoumaných lokalitách byly na základě usnesení vlády ČR ze dne 2. 6. 2004 č. 550 pozastaveny do roku 2009.)

Ke dni 15. 4. 2015 byla usnesením vlády č. 276/2015 schválena Aktualizace č. 1 PÚR (informace o schválení Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky byla zveřejněna ve Sbírce zákonů formou sdělení MMR pod č. 121/2015 Sb.), která modifikovala původní termíny a ukládá MPO ve spolupráci se SÚRAO

- do r. 2020 vybrat dvě kandidátní lokality, a to za účasti dotčených obcí, a stanovit podmínky jejich územní ochrany, které v nich budou uplatňovány do doby provedení výběru finální lokality;
- do r. 2025 provést výběr finální lokality v konsenzu se zájmy dotčených obcí.

⁵ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

b) Stanovení průzkumného území

Podle § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích je možné geologické práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a průzkum výhradních ložisek nevyhrazených nerostů provádět pouze na průzkumném území, které je stanoveno právnické osobě nebo fyzické osobě, která má oprávnění k hornické činnosti. Podle § 4a odst. 1 zákona o geologických pracích se průzkumné území stanoví za účelem vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska.

Podle § 4 odst. 8 zákona o geologických pracích pro žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry platí obdobný postup jako pro vyhledávání nebo průzkum ložisek vyhrazených nerostů.

Z ustanovení § 4 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 8 zákona o geologických pracích lze tudíž dovodit, že geologické práce za účelem vyhledání a průzkumu vhodného území pro umístění hlubinného úložiště je možné provádět pouze na tzv. průzkumném území. Průzkumné území stanoví Ministerstvo životního prostředí v řízení o stanovení průzkumného území, které se zahajuje na základě žádosti.

Podle § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích se žádost o stanovení průzkumného území podává Ministerstvu životního prostředí ČR a účastníkem řízení je kromě žadatele též obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, popřípadě osoba, které zvláštní zákon postavení účastníka řízení přiznává. Obec má v tomto řízení práva, přiznaná správním řádem, eventuelně i možnost soudního přezkumu ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

c) Projekt geologických prací

V souladu s § 6 odst. 1 zákona o geologických pracích se geologické práce provádějí podle schváleného projektu geologických prací, který vyjadřuje zejména sledovaný cíl geologických prací a určuje metodický a technický postup jejich odborného, racionálního a bezpečného provádění; součástí projektu je rozpočet geologických prací. Podle § 6 odst. 3 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích je subjekt vykonávající geologické práce obsahující strojní vrtné práce hlubší než 30 m nebo strojní vrtné práce, jejichž celková délka přesahuje 100 m, povinen zaslat projekt těchto prací krajskému úřadu, v jehož správním obvodu mají být práce spojené se zásahem do pozemku prováděny, a to nejméně 30 dní před zahájením prací spojených se zásahem do pozemku. Krajský úřad se k projektu do 30 dnů vyjádří z hlediska zájmů chráněných zvláštními právními předpisy a v odůvodněných případech může uložit opatření expertního posouzení Českou geologickou službou, biologického hodnocení nebo jiného odborného posouzení nebo podkladu. V takovém případě se zahájení těchto prací na přiměřenou dobu odloží.

Podle § 14 odst. 1 zákona o geologických pracích 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.

Podle § 14 odst. 2 zákona o geologických pracích rozhodne krajský úřad v případě, že by nedošlo k písemné dohodě mezi vlastníkem a subjektem provádějícím geologické práce o omezení vlastnických práv vlastníka nemovitosti uložením povinnosti strpět provedení geologických prací a to v nezbytném rozsahu, na dobu určitou a za náhradu.

Podle § 16 zákona o geologických pracích je subjekt provádějící geologické práce dále povinen po skončení činností uvést použité nemovitosti neprodleně do předešlého stavu, popřípadě pozemky po dohodě s vlastníkem nemovitosti rekultivovat. Teprve pokud není možné nebo hospodářsky účelné nahradit způsobenou škodu uvedením do předešlého stavu, má vlastník nemovitosti právo na náhradu škody v penězích.

d) Stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry

Zřizování zařízení sloužících k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech definuje horní zákon jako zvláštní zásah do zemské kůry – viz § 34 odst. 1 písm. b) horního zákona, podle něhož se zvláštními zásahy do zemské kůry podle tohoto zákona rozumí mj. zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení pro ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech. Ve smyslu § 34 odst. 2 horního zákona se na zvláštní zásahy do zemské kůry vztahují přiměřeně některá ustanovení horního zákona (konkrétně ustanovení § 11, 16, 17, 18, 23, 32, 33 a § 36 až 39 horního zákona). V souladu s § 34 odst. 3 horního zákona se podzemní prostory, které vzniknou zvláštními zásahy do zemské kůry, považují za důlní díla.

Podle § 17 odst. 3 horního zákona je účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze navrhovatel. S ohledem na nutnost přiměřené aplikace tohoto ustanovení i na řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry (§ 34 odst. 2 horního zákona ve spojení s § 17 odst. 3 horního zákona) lze dovozovat, že obec účastníkem tohoto správního řízení není. Jediným účastníkem tohoto správního řízení je žadatel o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry.

Znění ustanovení § 17 odst. 2 věta první horního zákona upravující zahájení řízení o stanovení chráněného ložiskového území, které je aplikovatelné i na řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, stanoví, že toto řízení může být zahájeno na základě „návrhu organizace“, ale i z podnětu orgánu státní správy: „Řízení o stanovení chráněného ložiskového území se zahájí na návrh organizace nebo z podnětu orgánu státní správy.“ V souladu s § 5a horního zákona se za organizace podle tohoto zákona považují právnické a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost.

V souladu s § 17 odst. 1 ve spojení s § 34 odst. 2 horního zákona rozhoduje o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry MŽP v součinnosti s MPO a s obvodním báňským úřadem, jakož i po dosažení dohody s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.

e) Povolení hornické činnosti (zvláštní zásah do zemské kůry)

Hlubinné úložiště je dále důlním dílem ve smyslu zákona o hornické činnosti. Podle § 2 písm. f) zákona o hornické činnosti se hornickou činností podle tohoto zákona rozumí mj. zvláštní zásahy do zemské kůry, tedy

i činnosti směřující ke zřizování a provozu zařízení určených pro ukládání radioaktivních odpadů (srov. § 34 odst. 1 horního zákona). Definice důlního díla je přitom uvedena v § 2 odst. 1 písm. d) vyhlášky Českého báňského úřadu č. 22/1989 Sb. o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se pro účely této vyhlášky se považuje za důlní dílo podzemní prostor vytvořený hornickou činností; za důlní dílo se považuje i větrací, odvodňovací, těžební a záchranný vrt a jiné vrty, které plní funkci důlního díla; za důlní dílo se nepovažuje vyhledávací a průzkumný vrt, a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí. Rovněž dle výše citovaného § 34 odst. 3 horního zákona se podzemní prostory, které vzniknou zvláštními zásahy do zemské kůry, považují za důlní díla.

Podle § 17 zákona o hornické činnosti je k výkonu hornické činnosti nezbytné povolení, které vydává příslušný obvodní báňský úřad ve správním řízení. Podle § 17 odst. 1 žádost o povolení hornické činnosti podle § 9 až 11 a § 13 předkládá organizace s předepsanou dokumentací a doklady nejpozději 3 měsíce před plánovaným zahájením prací obvodnímu báňskému úřadu. Podle § 3a zákona o hornické činnosti se za organizace podle tohoto zákona považují právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, pokud vykonávají některou z činností uvedených v části druhé nebo třetí tohoto zákona.

Podle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti platí, že v případě, že jsou hornickou činností ohroženy práva chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí o povolení hornické činnosti předloženy „doklady o vyřešení střetů zájmů.“ Pod pojmem „doklady o vyřešení střetů zájmů“ lze rozumět především sdělení, protokoly, smlouvy nebo zápisy o vyřešení střetů zájmů. Dokladem o vyřešení střetu zájmů může být rovněž dohoda s příslušnou obcí o akceptovatelnosti povolované hornické činnosti.

Podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti jsou účastníky správního řízení o povolení hornické činnosti žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a práva chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a též zároveň obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Obec disponuje procesními oprávněními podle správního řádu.

f) Schválení zásad územního rozvoje

Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona stanoví zásady územního rozvoje zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Do zásad územního rozvoje je nutné promítnout limity zakotvené v Politice územního rozvoje. Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti v součinnosti s obcemi. Námitky proti návrhu zásad územního rozvoje mohou podle § 39 odst. 2 stavebního zákona podat obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím a zástupci veřejnosti.

Jak bylo výše uvedeno, ZÚR je třeba považovat za opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl, správního řádu. Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen, vedle toho obsahuje § 101a odst. 2 s.ř.s. speciální ustanovení, podle něhož může obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem.

Zásady územního rozvoje vymezují mj. plochy nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona je veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci, přičemž ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona platí, že veřejnou infrastrukturou je i tzv. technická infrastruktura, do které patří i stavby a zařízení určené pro nakládání s odpady. Pojem „nakládání s odpady“ uvedený v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona není v tomto právním předpisu dále definován. Lze upozornit na skutečnost, že na nakládání s radioaktivními odpady se ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech tento zákon nevztahuje. S ohledem na skutečnost, že výčet staveb a zařízení v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona je toliko demonstrativní je však možné mít za to, že radioaktivní odpady lze zařadit pod pojem „odpady“ v uvedeném ustanovení.

g) Schválení územního plánu

Územní plán jako opatření obecné povahy stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání. Je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování jejího územního rozvoje. Zastupitelstvo obce je zmocněno v samostatné působnosti rozhodnout o pořízení územního plánu, schválení zadání, případně pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, a o jeho vydání. Pořizovatelem územního plánu je ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona vždy obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle § 101a odst. 1 s.ř.s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí (tj. i územního plánu) oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen, což může být dle konkrétní situace i dotčená obec.

h) Povolení k umístění jaderného zařízení

Podle § 2 písm. h) atomového zákona je hlubinné úložiště jaderným zařízením. Podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona je nezbytné k jeho umístění také povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Státní úřad pro jadernou bezpečnost vydá povolení k umístění úložiště radioaktivního odpadu při splnění zákonných podmínek na základě žádosti o povolení.

Podle 14 odst. 1 atomového zákona je účastníkem správního řízení o povolení k umístění jaderného zařízení pouze žadatel. Z ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona jasně vyplývá, že obec nemůže být účastníkem správního řízení o povolení k umístění úložiště radioaktivního odpadu. V daném případě nelze aplikovat obecná ustanovení správního řádu vymezující okruh účastníků správních řízení (srov. ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu).

i) Územní řízení a vydání územního rozhodnutí

Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona budou muset být nadzemní součásti hlubinného úložiště umístěny na základě územního rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o umístění stavby, které vydává stavební úřad. Podle § 79 odst. 3 písm. l) stavebního zákona důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů, nepodléhají

územnímu řízení.

Účastníkem územního řízení je ve smyslu § 85 odst. 1 stavebního zákona žadatel a dále vždy obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, popř. další osoby ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona. Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona je obci výslovně zajištěna možnost uplatňovat v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce.

j) Povolení k výstavbě jaderného zařízení

Podle § 9 odst. 1 písm. b) atomového zákona je nezbytné k výstavbě hlubinného úložiště také povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Státní úřad pro jadernou bezpečnost vydá povolení k výstavbě úložiště radioaktivního odpadu při splnění zákonných podmínek na základě žádosti o povolení.

Co se týká vymezení účastníků řízení podle atomového zákona, je možné poukázat na skutečnosti, uvedené výše u problematiky řízení o umístění jaderného zařízení podle atomového zákona. Účastníkem je pouze žadatel, dotčená obec účastenstvím nedisponuje.

k) Stavební řízení a vydání stavebního povolení

Podle § 103 zákona stavebního zákona budou nadzemní součásti hlubinného úložiště vyžadovat stavební povolení. Podle § 103 odst. 1 písm. g) bod 1 stavebního zákona stavební povolení, ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů). Podle § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona bude pro stavební řízení příslušným stavebním úřadem Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Podle § 109 stavebního zákona jsou účastníky stavebního řízení osoby mající k dotčeným pozemkům a stavbám, včetně sousedních pozemků a staveb, právo vlastnické nebo právo odpovídající věcnému břemenu. Vlastník pozemku, na němž má být realizována „cizí“ stavba, má postavení účastníka řízení vždy. Vlastník sousedního pozemku nebo stavby, popřípadě ten, kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemenu, je účastníkem řízení jen tehdy, kdyby toto právo mohlo být navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Za splnění výše uvedených podmínek může být účastníkem stavebního řízení i obec.

1.3. Návrh věcného řešení

1.3.1. Návrh věcného řešení zapojení obcí

Navrhovaný zákon by obsahoval ustanovení, podle něhož by ve fázi před zahájením řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech SÚRAO byla povinna vyžádat si stanovisko dotčených obcí k záměru pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě. Vyžádání tohoto souhlasu by bylo samostatným procesem (nikoliv správním řízením), který by nebyl součástí žádného jiného správního řízení.

Souhlasné stanovisko obcí by tedy bylo požadováno v době, kdy již bude vhodná lokalita detailněji identifikována (v této době by měly být na základě geologických průzkumů vytipovány dvě nejvhodnější lokality). Tato fáze by měla podle aktualizace Koncepce, která byla vládou projednána a vzata na vědomí (usnesení vlády č. 1061/2014 ze dne 15. 12. 2014), nastat v roce 2020 (aktualizace Koncepce bude ještě předmětem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí – SEA, teprve poté může dojít ke konečnému schválení vládou).

Povinnou náležitostí žádosti SÚRAO o stanovisko dotčených obcí by byl text návrhu na stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, včetně zákresu jeho navrhovaných hranic, vypracovaný podle zvláštních předpisů.

Možnost místního referenda s časovou limitací

Za dotčenou obec by měla být považována ta obec, na jejímž katastrálním území by mělo být stanoveno chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech.

Obec vydá své stanovisko nejdříve po 6 měsících od doručení žádosti SÚRAO, pokud by bylo stanovisko vydáno dříve, nebude k němu přihlíženo. Stanovisko obce je rozhodováním v samostatné působnosti ve smyslu § 35 a násl. zák. č. 128/2000 Sb., o obcích.

Pokud bude v této lhůtě podán přípravným výborem řádný návrh na konání místního referenda podle zvláštních právních předpisů, nebo pokud obec ve stejné lhůtě usnesením zastupitelstva rozhodne o konání místního referenda, jehož předmětem bude otázka, zda má zastupitelstvo obce požadovaný souhlas udělit, obec své stanovisko nevydá dříve, než budou vyhlášeny výsledky hlasování v místním referendu.

Povinnost vyčkat výsledků místního referenda bude splněna i v případě, kdy budou vyhlášeny výsledky neplatného místního referenda z důvodu nedostatečného počtu hlasujících oprávněných osob. V takovém případě obec rozhodne o vydání stanoviska bez ohledu na výsledky neplatného místního referenda

Nezíská-li SÚRAO souhlasné stanovisko všech dotčených obcí z dané lokality nejpozději do jednoho roku od doručení výzvy ke sdělení stanoviska poslední z dotčených obcí v dané lokalitě, MPO (jako zřizovatel SÚRAO) si vyžádá stanovisko vlády k záměru pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě.

Následně by zákon stanovil odlišný postup v závislosti na tom, zda se souhlas obcí podaří získat, anebo nikoliv. Ve všech případech (tedy získání i nezískání souhlasu všech obcí) se navrhuje zapojení vlády jako nejvyššího orgánu výkonné moci, přičemž v případě nesouhlasu se navrhuje rovněž zapojení Senátu (vedle vlády).

V případě nezískání souhlasu všech obcí by byl postup následující:

Z hlediska dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní se domníváme, že nejvhodnější formou zapojení vrcholných orgánů státní moci bude v tomto případě postup, kdy o konečném vyslovení souhlasu

bude rozhodovat vláda formou usnesení jako vrcholný orgán moci výkonné po předchozím souhlasném usnesení Senátu.

Vláda by byla v takovém případě povinna vyžádat si usnesení Senátu. Pokud Senát svým usnesením vysloví souhlas, teprve následně vláda vysloví své konečné souhlasné či nesouhlasné stanovisko. Nejednalo by se však o „přezkum“ stanoviska obce, ale o alternativní požadavek - buď získání souhlasu všech dotčených obcí, nebo, v případě, že se souhlas všech dotčených obcí nepodaří získat, souhlasu vlády vydaného poté, co bude vydáno souhlasné usnesení Senátu.

Konečné slovo by tedy v celém procesu získávání souhlasu měla vláda, ovšem souhlas se záměrem pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě by vláda nemohla vydat bez předchozího souhlasného usnesení Senátu. Nicméně vláda by měla i poté, co bude vydáno souhlasné usnesení Senátu, možnost vydat souhlasné či nesouhlasné stanovisko (v tomto směru by tedy vláda nebyla usnesením Senátu vázána, nicméně možnost vydat své stanovisko by bylo pro vládu podmíněno předchozím souhlasným usnesením Senátu).

~~Senát by rozhodoval usnesením podle § 70 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Senátu“) na své veřejné schůzi. Je žádoucí co největší zapojení obcí, odborníků a dalších institucí do projednání, proto by bylo vhodné, aby zákon obsahoval ustanovení, podle něhož by Senát povinně před svým rozhodnutím uskutečnil veřejné slyšení ve smyslu § 144 jednacího řádu Senátu, na které by Senát měl povinnost pozvat zástupce dotčených obcí, veřejnosti, a dále zástupce vybraných institucí (SÚRAO, SÚJB, MPO, MŽP, vlády).~~

Vyslovení souhlasu vlády v návaznosti na souhlasné usnesení Senátu by bylo tímto zákonem označeno (pro případ nezískání souhlasu všech dotčených obcí) jako podmínka pro zahájení řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry. To znamená, že by tímto zákonem nedocházelo ke změně procesu rozhodování o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry, nýbrž by byl zaveden nový postup, který by byl podmínkou zahájení dalšího řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry spočívající ve zřízení hlubinného úložiště (při absenci tohoto souhlasu by řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry nemohlo být zahájeno, a pokud by byl podán příslušný návrh na zahájení řízení, pak by řízení bylo zastaveno).

Formulace souhlasu dotčených obcí, eventuálně vlády a Senátu, by měla znít tak, že se jedná o souhlas se záměrem pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů v podzemních prostorech v dané lokalitě, přičemž by však tento souhlas byl udělován v okamžiku, kdy dosud nebude definitivně rozhodnuto o umístění úložiště, neboť nelze vyloučit, že na základě dalších geologických prací bude lokalita vyhodnocena jako nevhodná, tudíž nelze tento souhlas označit jako konečný souhlas s umístěním úložiště.

V případě, že se tímto procesem nepodaří získat souhlas vlády k v návaznosti na souhlasné usnesení Senátu, může se celý proces opakovat, avšak ne dříve než po uplynutí 6 let od vydání nesouhlasného stanoviska dotčené obce.

V případě získání souhlasu všech obcí by byl postup následující:

Získá-li SÚRAO souhlasné stanovisko všech dotčených obcí z dané lokality nejpozději do jednoho roku od doručení výzvy ke sdělení stanoviska poslední z dotčených obcí v dané lokalitě, MPO (jako zřizovatel SÚRAO) si i pro tento případ vyžádá stanovisko vlády k záměru budoucího umístění hlubinného úložiště v dané lokalitě.

V takovém případě by byl postup stejný, jako v případě nezískání souhlasu obcí s jediným rozdílem spočívajícím v tom, že pro takový případ by vláda nebyla povinna žádat Senát o stanovisko.

Vyslovení souhlasu vlády (bez nutnosti usnesení Senátu) by bylo tímto zákonem označeno společně se získáním souhlasu všech dotčených obcí jako podmínka pro zahájení řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry.

Dále by zákon obsahoval ustanovení, podle něhož stejný proces, jak je popsán výše (buď souhlas dotčených obcí a souhlas vlády, anebo v případě nezískání souhlasu všech dotčených obcí souhlas vlády na základě usnesení Senátu), by byl opakován znovu ve fázi před zahájením řízení o povolení k hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání vysokoaktivních radioaktivních odpadů v podzemních prostorech, případně ve fázi před podáním žádosti o povolení k hornické činnosti za účelem výstavby podzemní laboratoře pro účely ověření vhodnosti horninového masivu pro budoucí hlubinné úložiště, v závislosti na tom, které z těchto řízení bude zahájeno dříve. Požadavek na opakování tohoto procesu zapojení obcí je spatřován v tom, že se jedná o dlouhodobý proces, během něhož může dojít ke změně různých okolností podstatných pro rozhodování o umístění úložiště, jakož i k získání nových vědeckých informací v této oblasti, neboť intervaly mezi jednotlivými fázemi procesu jsou velice dlouhé. Podle stávajícího harmonogramu obsaženého v Koncepci (stejně jako v návrhu její aktualizace) přichází v úvahu, že by tato fáze mohla nastat kolem roku 2025, tedy poté, co již dojde k výběru jedné finální lokality ze dvou nejvhodnějších. Udělení tohoto souhlasu dotčených obcí a vlády, alternativně při nesouhlasu obcí získání souhlasu vlády vydaného na základě usnesení Senátu, by opět bylo podmínkou zahájení další fáze řízení – konkrétně řízení o povolení k hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry spočívající ve zřízení hlubinného úložiště, eventuálně řízení o povolení k hornické činnosti za účelem výstavby podzemní laboratoře pro účely ověření vhodnosti horninového masivu pro budoucí hlubinné úložiště, podle toho, jaké řízení bude zahájeno dříve.

1.3.2. Návrh věcného řešení kompenzací obcím a mikroregionu

Zákon by dále speciálně upravoval výši ročního příspěvku obcím, na jejichž katastrálním území se nachází chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání vysokoaktivních radioaktivních odpadů v podzemních prostorech. Byl by uplatněn princip, podle něhož každá obec obdrží určitou paušální roční částku a dále platbu za každý m² katastrálního území obce, na němž je chráněné území pro zvláštní zásah do zemské kůry stanoveno. Kromě financování obecně prospěšných činností by bylo výslovně stanoveno, že obec je oprávněna příspěvky použít i jako kompenzaci újmy vzniklé občanům obce v důsledku záměru umístění a výstavby hlubinného úložiště (posuzování závažnosti újmy a výše kompenzace by bylo ponecháno na úvaze obce).

Dále by zákon upravoval možnost čerpat příspěvky z jaderného účtu a stanovoval jeho maximální výši (v úvahu přichází omezení výše příspěvku za kalendářní rok nebo jeho celkové výše) na realizaci konkrétních projektů rozvoje daného mikroregionu (rozvoj zaměstnanosti, cestovní ruch, rozvoj vzdělávání, ochrana životního prostředí atd.) a stanovoval maximální dobu jejich realizace. Vymezení mikroregionu by bylo vázáno na existenci dobrovolného svazku obcí podle zákona č. 218/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), které jsou právníckými osobami, jejichž účelem je ochrana a prosazování svých společných zájmů, přičemž předmětem činnosti svazku obcí mohou být mj. úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata. Tyto právnícké osoby by byly oprávněny se o příspěvky ucházet (žadatelem o příspěvek a předkladatelem projektu by byl dobrovolný svazek obcí, nikoliv jednotlivé obce).

Podmínkou pro oprávnění svazku obcí ucházet se o příspěvky z jaderného účtu by byla okolnost, že v daném svazku obcí jsou zastoupeny mj. obce, které svými katastrálními územími bezprostředně přiléhají, resp. se nalézají, v určitém okruhu od chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání vysokoaktivních radioaktivních odpadů v podzemních prostorech a záměr projektu ucházejícího se o výše zmíněnou podporu by se těchto obcí bezprostředně dotýkal.

1.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů

1.4.1. Přínosy a rizika

Přínosem navrhovaného řešení je posílení legitimacy výběru lokality úložiště formou zapojení obcí a orgánů nejvyšší státní moci. Skutečnost, že dotčené obce budou mít možnost dát zásadním, nepřehlédnutelným způsobem najevo svůj postoj k umístění úložiště v dané lokalitě, je samo o sobě pozitivním přínosem, a to s ohledem na to, že umístění úložiště jako specifického zařízení bude mít pro dotčené obce v budoucnosti trvalý význam. Obce získají nadstandardní, účinný prostředek, jak celý proces ovlivnit, což může přispět k tomu, že bude dosaženo větší konstruktivnosti celého procesu. Jestliže za současné situace mohly obce považovat záruky respektování vlastních zájmů za neodpovídající významu úložiště pro danou lokalitu, pak navrhovanou právní úpravou budou tyto záruky respektování zájmů obcí výrazně posíleny.

Nepochybným přínosem je posílení legitimacy výběru lokality hlubinného úložiště formou zákonem upraveného způsobu zapojení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci (resp. i Senátu v případě nesouhlasu obcí). Tímto způsobem bude posílena předvídatelnost postupu vrcholných orgánů státní moci (bude pevně stanoven okamžik, v němž musí vláda vyslovit svůj souhlas, jakož i způsob, jakým má být tento souhlas vysloven) a bude tak dán pevný rámec pro rozhodování vrcholných orgánů státní moci v tomto procesu.

Negativním důsledkem navrhovaného zákona může být prodloužení celého procesu z důvodu nutnosti zavedení nových procesů (vyžádání souhlasu obcí a vlády, eventuálně usnesení Senátu), toto prodloužení by však mělo být v porovnání s celkovou délkou všech procesů vedoucích k umístění úložiště zanedbatelné.

Dále vzniká riziko marně vynaložených nákladů, pokud z důvodu nesouhlasného stanoviska obcí a vlády vydaného na základě usnesení Senátu (resp. pouze na základě nesouhlasného stanoviska vlády) dojde k zastavení procesu přípravy umístění a výstavby úložiště v určité lokalitě.

Míra rizika marně vynaložených nákladů a prodloužení procesu se odvíjí od toho, v jaké fázi je proces přípravy umístění a výstavby úložiště v určité lokalitě zastaven.

Příprava výstavby úložiště je dlouhodobý proces. S ohledem na získání možnosti opakovaného zapojení obcí lze předpokládat konstruktivnější přístup obcí k udělování souhlasu s vyhlášením chráněného území, a to vzhledem k nutnosti opakovaného vyžádání souhlasu v další fázi procesu. Zároveň budou mít obce v době, kdy po nich bude vyžadováno opakované udělení souhlasu, již detailnější informace o lokalitě a o budoucím úložišti (s ohledem na předchozí průzkumné práce, rozpracovaný projekt technického řešení úložiště a stav vědeckého poznání v dané době), které jim umožní lépe zvážit výhody a nevýhody jeho udělení. Rozfázování procesu do dvou kroků je rovněž reakcí na námitku, že v okamžiku vyhlášení chráněného území nelze objektivně zvážit vydání souhlasu s umístěním úložiště, neboť nejsou známy podrobné informace o jeho technickém řešení, dopadech na životní prostředí apod. Na druhou stranu může mít zakotvení požadavku opakovaného souhlasu za následek, že prodloužení celého procesu bude poměrně zásadní v případě, že souhlas obcí a vlády nebo souhlas vlády na základě souhlasného usnesení Senátu bude ve fázi před zahájením řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry dán, avšak následně ve fázi před zahájením řízení o povolení k hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry (eventuálně ve fázi před zahájením řízení o povolení k hornické činnosti za účelem výstavby podzemní laboratoře pro účely ověření vhodnosti horninového masivu pro budoucí hlubinné úložiště, bude-li zahájeno dříve) již opakovaný souhlas dán nebude.

Navržená právní úprava příspěvků pro obce a mikroregion by znamenala posílení tohoto motivačního prvku v pokročilé fázi výběru lokality úložiště, jakož i posílení motivačního prvku na příslušný mikroregion. Rizika mohou spočívat v tom, zda bude dodatečně zajištěna kontrolovatelnost nakládání s účelovými příspěvky poskytovanými v rámci mikroregionu.

1.4.2. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

V souladu s § 26 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 26 odst. 2 atomového zákona je příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivních odpadů a monitorování jejich vlivu na okolí jako činnost SÚRAO financována z jaderného účtu. Podle § 27 odst. 2 atomového zákona původci jsou povinni odvádět na vrub svých nákladů prostředky ke krytí nákladů na uložení radioaktivních odpadů, které jim vznikly nebo vzniknou, a s tím spojených činností SÚRAO. Tyto prostředky se shromažďují na jaderném účtu formou odvodů hrazených původci radioaktivních odpadů. Celý proces přípravy a výstavby úložiště by tudíž měl být hrazen z příjmů jaderného účtu. Konečnou výši nákladů nelze nyní odhadnout, a to s ohledem na mimořádnou dlouhodobost záměru a na množství dosud neznámých faktorů (např. lze zmínit nejisté výsledky průzkumných geologických prací, otázku budoucího technologického vývoje).

Co se týká ekonomických nákladů na samotný proces vyžádání souhlasu obcí, eventuálně vlády na základě závazného doporučení Senátu, pak samotný proces nepředstavuje žádnou ekonomickou zátěž pro rozpočet státu.

V závislosti na výši příspěvků obcím ve dvou kandidátních lokalitách a v přilehlém mikroregionu bude ekonomický dopad spočívat v navýšení prostředků hrazených touto formou z jaderného účtu.

1.4.3. Rizika spojená se zachováním stávající právní úpravy

Pokud nedojde k posílení postavení obcí v rámci procesu vyhledávání vhodné lokality úložiště spojenému se zapojením Senátu a vlády, může být v důsledku toho v budoucnosti zpochybňována legitimita výběru definitivní lokality. Celý proces přípravy výstavby je dlouhodobým procesem a je v zájmu státu, aby postupoval v co největším konsensu s dotčenými obcemi. Nepřijetí navrhovaného věcného řešení a zachování stávajícího stavu může v důsledku přispět k tomu, že celý proces výběru lokality úložiště bude probíhat ve více konfrontačním duchu, neboť obce budou namítat své nedostatečné zapojení do tohoto procesu. To může zároveň přispět k prodloužení a zkomplikování procesu přípravy výstavby úložiště a ke snaze o blokaci záměru za každou cenu.

Nepřijetí speciální úpravy příspěvků pro obce ve dvou kandidátních lokalitách a v přílehlém mikroregionu by znamenala vyšší riziko odmítavého postoje obcí v těchto lokalitách a v přílehlém mikroregionu, což by v této již pokročilé fázi procesu výběru lokality mohlo mít závažné důsledky.

1.5. **Implementace, vynucování, přezkum**

Implementace je navrhována přijetím samostatného zákona upravujícího proces vyžádání souhlasu dotčených obcí, jakož i zapojením Senátu a vlády.

Samotné vynucování a přezkum navrhované úpravy bude spočívat v tom, že udělení souhlasu obcí a vlády, resp. při nesouhlasu obcí udělení souhlasu vlády na základě souhlasného usnesení Senátu, bude podmínkou pro pokračování procesů směřujících k umístění hlubinného úložiště.

1.6. **Kontakty a prohlášení o schválení RIA**

Jméno a příjmení: BUDE DOPLNĚNO

Útvar: BUDE DOPLNĚNO

Telefon: BUDE DOPLNĚNO

II. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

2.1. **Promítnutí navrhovaného věcného řešení zapojení obcí do právního řádu**

Jako promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu je navrhováno přijetí zvláštního zákona o zapojení obcí.

2.2. Posouzení souladu věcného záměru s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky plynoucími z členství v Evropské unii

Navrženým věcným řešením má mj. dojít k rozšíření pravomocí Senátu a je třeba posoudit i soulad tohoto věcného řešení s ústavním pořádkem České republiky. Lze uvést, že žádná z komor Parlamentu, ani Parlament jako celek, nemá Ústavou ani jiným předpisem ústavní síly taxativně vypočtený rozsah svých pravomocí. Dále lze uvést, že Ústava svěřuje Parlamentu i pravomoci, které nespádají pod klasické vymezení moci zákonodárné, jakožto moci oprávněné k přijímání zákonů. Takovéto „rozšíření“ pravomocí samotná Ústava na několika místech výslovně upravuje. Zároveň v praxi dochází k rozšiřování pravomocí Senátu mimo oblast moci zákonodárné prostřednictvím běžných zákonů, zejména lze zmínit rozšíření pravomocí o kreační pravomoc Senátu⁷, v určitých případech zákony zakládají i vyloženě výkonnou pravomoc Parlamentu⁸

Návrh věcného záměru zákona, který předpokládá konstrukci zapojení Senátu do povolovacího řízení hlubinného úložiště, není v rozporu s materiálním jádrem Ústavy. Obsahem věcného záměru zákona není žádné ustanovení, které by znamenalo změnu nebo doplnění Ústavy ve smyslu čl. 9 Ústavy v oblasti dělby pravomocí mezi moc zákonodárnou a výkonnou. To lze dovodit z demonstrativního vymezení pravomocí Parlamentu v Ústavě, kteréžto je v této věci dále běžně doplňováno běžnými zákony, přičemž moc zákonodárná tak získává též pravomoci obsahově bližší spíše moci výkonné. Ústavní úprava upravující pravomoci zákonodárného sboru je pouze příkladná, když rozsah pravomocí Parlamentu je možné upravovat běžnými zákony. Tyto zákony přitom nejsou považovány za změnu ani doplnění Ústavy a ústavního pořádku. Věcným záměrem zákona je Senátu udělena úzce vymezená pravomoc, která nedosahuje takové intenzity, aby se věcně a typově blížila ústavněprávní úpravě.

K možné námitce zásahu zákonodárné pravomoci do moci výkonné, je třeba zdůraznit, že podle navrženého řešení nebude vláda souhlasným usnesením Senátu vázána, neboť i nadále bude mít vláda možnost rozhodnout (i přes souhlas Senátu) tak, že se záměrem hlubinného úložiště v dané lokalitě nesouhlasí. To znamená, že výkonná moc reprezentovaná vládou bude mít v této věci poslední slovo. Nicméně předchozí souhlasné usnesení Senátu bude podmínkou pro to, aby vláda rozhodla o tom, zda se záměrem v dané lokalitě souhlasí, či nesouhlasí.

Lze shrnout, že návrh věcného záměru zákona, který předpokládá konstrukci zapojení vlády do povolovacího řízení hlubinného úložiště na základě usnesení Senátu, nepředstavuje změnu nebo doplnění Ústavy ve smyslu čl. 9 Ústavy v oblasti dělby pravomocí mezi moc zákonodárnou a výkonnou.

⁷ Lze zmínit např. kreační pravomoc Senátu podle zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jmenovat radu tohoto Ústavu.

⁸ Pravomoc Parlamentu přiřaditelnou spíše moci výkonné zakládá dále např. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož vláda předkládá Národní program vzdělávání Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ke schválení.

Jelikož rozhodování o hlubinném úložišti nespadá do samosprávy obce, nemůže zapojení vlády a Senátu představovat zásah státu do činnosti územních samosprávných celků ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy. Navíc v daném případě Senát nemá podle věcného záměru vystupovat jako orgán přezkoumávající rozhodnutí obce, ale věcný záměr stanovuje alternativní požadavek souhlasu obce a vlády, nebo souhlas vlády na základě souhlasného usnesení Senátu. Lze uzavřít, že věcný záměr nepředstavuje ani zásah do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovaný věcný záměr je i v souladu s požadavky Směrnice Rady 2011/70/Euratom, která mj. ukládá členským státům zajistit, aby veřejnost měla v souladu s vnitrostátními právními předpisy a mezinárodními závazky potřebnou příležitost účinně se účastnit procesu rozhodování týkajícího se nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivními odpady.

Navrhovaný věcný záměr je i v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z roku 1997 se otázkou zapojení obcí do procesu vyhledávání hlubinného úložiště vůbec nezabývá.

2.3. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhované řešení nemá žádný dopad na rovnost mužů a žen.