

V Praze dne 15. prosince 2016

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (HÚ RAO)

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem připravovaného návrhu zákona má být zohlednění výjimečnosti připravované stavby hlubinného úložiště pro vysoce radioaktivní odpady a vyhořelé jaderné palivo a vytvoření zvláštní procesní úpravy výběru vhodné lokality pro umístění takové stavby, v níž dojde k většímu zapojení dotčených obcí a k posílení jejich procesního postavení oproti stavu vyplývajícimu ze stávajících předpisů upravujících jednotlivé procesní fáze vedoucí k vyhledání vhodné lokality a k povolení výstavby a provozování hlubinného úložiště vysoce radioaktivních odpadů a vyhořelého jaderného paliva.

Jde o řadu souvisejících a na sebe navazujících postupů a řízení (o posouzení vhodnosti lokality pro umístění úložiště z hlediska geologického, z hlediska možnosti provádění hornické činnosti, z hlediska jaderné bezpečnosti nebo z hlediska vhodnosti způsobu využití území a o 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 hornické činnosti, 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 a řízení o povolení k uvedení jaderného zařízení do provozu), v nichž mají obce různá postavení nebo práva (postavení účastníků řízení, dotčených subjektů, práva vyplývající z vlastnictví pozemků).

Problém, k jehož řešení má návrh zákona podle předloženého věcného záměru směřovat, spatřuje předkladatel v tom, že stávající právní předpisy upravující zmíněná řízení a postupy nestanoví požadavek vyžádat si od dotčených obcí v určité fázi 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. Navrhovaná úprava má však prostřednictvím zapojení Senátu rovněž umožnit, aby ani případné neudělení souhlasu některou z dotčených obcí nezpůsobilo nemožnost výběru dané lokality.

II.

Vztah k právu EU

Návrh věcného záměru, resp. závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace správně zmiňuje jako s návrhem související předpis EU směrnicí 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.

Návrh přímo nezpracovává právo EU a není s právem EU v rozporu. S ohledem na obecnou povahu předloženého návrhu bude možné plnou slučitelnost přezkoumat až po vypracování paragrafovaného znění návrhu zákona.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu.

Návrh věcného záměru je podle předkladatele předložen s rozporu s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem životního

prostředí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Hospodářskou komorou ČR a Jihočeským krajem.

Ve vztahu k **Ministerstvu vnitra** zůstaly podle předloženého materiálu 2 nevypořádané připomínky, které jsou v části V. označeny jako rozpor, nicméně předkladatel se k nim nijak podrobně nevyjadřuje.

Ministerstvo vnitra v první řadě obecně poukazuje na to, že věcný záměr na řadě míst odkazuje jako na související právní úpravu na zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů, nicméně dne 10. srpna 2016 vstoupil v platnost nový atomový zákon (zákon č. 263/2016 Sb.), který v § 108 odst. 4 výslovně předpokládá existenci zvláštního zákona, který by se věnoval problematice radioaktivního odpadu, a to nejen v otázce zajištění respektování zájmů dotčených obcí a jejich občanů, ale měl by regulovat i „*postup při stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, postup při stanovení chráněného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech*“ a „*postup při povolování provozování úložiště radioaktivního odpadu*“. Proto považuje za nezbytné přepracovat věcný záměr tak, aby reflektoval novou právní úpravu a v rámci toho rovněž vyhodnotit, zda je dostačující využití stávající báňské legislativy pro uvedené postupy, nebo zda by neměl být spíše připraven zákon, který by se problematice úložišť radioaktivního odpadu věnoval komplexně. K tomu předkladatel poněkud neurčitě a stroze konstatuje že „*Usnesení Senátu požaduje předložit návrh zákona do konce roku 2016.*“.

Druhá zásadní připomínka Ministerstva vnitra v návaznosti na konstatování z věcného záměru, že „*Správa úložišť radioaktivních odpadů bude povinna vyžádat si stanovisko dotčených obcí k záměru pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě. Vyžádání tohoto souhlasu bude samostatným procesem (nikoliv správním řízením), který nebude součástí žádného jiného správního řízení.*“ (na str. 1 věcného záměru) a na navazující konstatování, že „*Stanovisko obce je rozhodováním v samostatné působnosti*“ a „*Konečné slovo by pak v celém procesu získávání souhlasu měla vláda, ovšem souhlas se záměrem pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě by v případě nesouhlasu některé z obcí vláda nemohla vydat bez předchozího souhlasného usnesení Senátu.*“ (na str. 2 věcného záměru) požaduje vyjasnění, v jakém režimu bude popsán proces probíhat. Není totiž jasné,

jakou procesní formou se má předmětný proces řídit; je třeba vyjádřit se například k možné aplikaci části čtvrté správního řádu. Dále považuje Ministerstvo vnitra za nutné zabývat se povahou výsledného souhlasu, neboť nemá-li jít o správní řízení, nebude se moci jednat ani o správní rozhodnutí, a také povahou souhlasu, resp. nesouhlasu obce, například zda má jít o (nezávazné) vyjádření podle části čtvrté správního řádu.

Ministerstvo spravedlnosti uplatnilo k návrhu 5 zásadních připomínek, které zůstaly nevypořádány a podle části V. předloženého materiálu jsou považovány za rozpor. Jde o tyto připomínky:

1. **Ministerstvo spravedlnosti** upozorňuje obdobně jako Ministerstvo vnitra na nový atomový zákon a na skutečnost, že jej věcný záměr, resp. k němu zpracovaná závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) (dále jen „závěrečná zpráva RIA“) náležitě nezohledňuje. Poukazuje především na skutečnost, že ani tato nově koncipovaná úprava nikterak nezmiňuje zapojení obcí ve smyslu návrhu věcného záměru a že je v ní vazba vůči obcím ještě oslabena, když nepřejímá ustanovení § 3 odst. 3 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., podle kterého Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“) poskytuje obcím a krajům údaje o hospodaření s radioaktivními odpady na jimi spravovaném území. Proto Ministerstvo spravedlnosti požaduje přepracování relevantních pasáží závěrečné zprávy RIA věnovaných atomovému právu tak, aby reflektovaly nový atomový zákon a prováděcí předpisy k němu, včetně vysvětlení, jakým způsobem by mělo být zajištěno nezbytné provázání zákona o zapojení obcí s novým atomovým zákonem, který ovšem se zapojením obcí v žádné formě nepočítá. K této připomínce **předkladatel** konstatuje, že návrh věcného záměru byl zpracován před schválením zákona č. 263/2016 Sb. a příslušných vyhlášek, že ustanovení § 3 odst. 3 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., podle kterého SÚJB poskytuje obcím a krajům údaje o hospodaření s radioaktivními odpady na jimi spravovaném území, nemá vliv na tento věcný záměr, a že nový atomový zákon konstatuje v § 108, že postavení obcí bude řešeno zvláštním zákonem.
2. **Ministerstvo spravedlnosti** nesouhlasí se záměrem předkladatele zapojit Senát, jakožto orgán moci zákonodárné, do procesu výběru lokality úložiště radioaktivních odpadů. Jedná se podle něj o vysoce odbornou otázku, kde vzájemné míchání rolí moci zákonodárné a výkonné není vhodné. Požaduje

vypustit roli Senátu ve shora uvedeném procesu. K této zásadní připomínce předkladatel uvádí, že požadavek na zapojení Senátu vyplynul z Pracovní skupiny pro dialog Rady vlády pro energetickou a surovinovou strategii a že materiál byl schválen Radou vlády. V případě vypuštění nebude vyhověno požadavkům dotčených obcí a vlastní návrh zákona ztrácí smysl.

3. Ministerstvo spravedlnosti požaduje vypuštění všech částí předkládaného materiálu, které se zabývají příspěvky upravenými v bodě 4 písm. b) odstavci pátém.

Ve vztahu k pasáži předloženého návrhu věcného záměru upravující roční příspěvek pro obce, na jejichž katastrálním území se nachází chráněné území, upozorňuje, že pravidla pro poskytování příspěvku z jaderného účtu obci, na jejímž katastrálním území je stanoveno chráněné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, jsou již stanovena v § 117 nového atomového zákona, k jehož podrobnějšímu provedení bude ještě na základě zákonného zmocnění vydáno nařízení vlády. Z toho důvodu považuje za nežádoucí, aby zákon o zapojení obcí obsahoval speciální úpravu shora uvedeného příspěvku, který je již komplexním způsobem upraven v novém atomovém zákoně. Tuto připomínku předkladatel neakceptuje s tím, že zmocnění k nařízení vlády podle nového atomového zákona nezahrnuje všechny fáze procesu vyhledávání vhodné lokality.

Dále Ministerstvo spravedlnosti nepovažuje za vhodnou navrhovanou konstrukci příspěvku na realizaci projektů k rozvoji daného mikroregionu pro dobrovolné svazky obcí, jejichž členy jsou mj. obce, které se nachází v určitém okruhu od chráněného území. Má za to, že podle § 115 odst. 1 nového atomového zákona lze peněžní prostředky na jaderném účtu použít pouze podle tohoto zákona a nelze tedy konstruovat v jiném právním předpisu další způsob čerpání prostředků z tohoto účtu, a to navíc dobrovolným svazkem obcí, jehož členy mohou být i obce, které nejsou umístěním úložiště radioaktivních odpadů nijak dotčeny, a k účelům, které nemají žádnou přímou souvislost s jadernou bezpečností. K tomu se předkladatel kromě konstatování, že jde o rozpor, nijak nevyjadřuje.

4. Zásadní připomínku uplatnilo Ministerstvo spravedlnosti rovněž k bodu 4 písm. c) předloženého návrhu, a to konkrétně k předpokládané úpravě stanoviska dotčené obce. Ministerstvo spravedlnosti požaduje jasné vymezení právní povahy

předmětného stanoviska, aby následně nevznikaly pochybnosti o tom, v jakém právním režimu má být toto stanovisko přijímáno, napadáno, přezkoumáváno apod. Pro případ, že by se mělo jednat o úkon v samostatné působnosti obce (jak je uvedeno v bodě 4 písm. b) odstavci druhém návrhu) konstatuje, že v českém ústavním systému by konstrukce, jež připouští „přebití“ vyjádření obce usnesením Senátu, jakožto nepřiměřený zásah do činnosti územně samosprávného celku rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, nemohla obstát. Také k této připomínce předkladatel pouze konstatuje, že jde o rozpor.

5. Poslední zásadní připomínka, která podle předkladatele zůstala předmětem rozporu s Ministerstvem spravedlnosti, se týká bodu 9 návrhu obsahujícího zhodnocení korupčních rizik, a je v ní poukazováno na vnitřní rozpornost návrhu, když v této části je deklarováno, že návrh „*předpokládá užití obvyklých právních forem (formální správní řízení)*“, avšak v bodě 4 písm. b) předkladatel počítá se zavedením zvláštního typu řízení, když uvádí, že vyžádání stanoviska dotčených obcí „*by bylo samostatným procesem (nikoliv správním řízením), který by nebyl součástí žádného jiného správního řízení*“. Mělo by proto být vyjasněno, jaké typy řízení mají být zaváděny a následně provedeno odpovídající hodnocení korupčních rizik. Předkladatel rovněž zde bez dalšího konstatuje, že jde o rozpor.

Předmětem rozporu s Ministerstvem životního prostředí zůstávají podle předkladatele 2 nevypořádané zásadní připomínky:

1. Ministerstvo životního prostředí považuje za ústavně problematickou konstrukci, v níž chybějící souhlas obce může být de facto nahrazen souhlasným usnesením Senátu. Má za to, že taková konstrukce by ohrožovala ústavně zaručené právo obcí na samosprávu.

K tomu předkladatel uvádí, že rozhodování o hlubinném úložišti nespadá do samosprávy obce a tudíž nemůže zapojení vlády a Senátu představovat zásah do činnosti územních samosprávných celků ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Navíc Senát nemá vystupovat jako orgán přezkoumávající rozhodnutí obce, ale věcný záměr stanovuje alternativní požadavek souhlasu obce a vlády nebo souhlas vlády na základě souhlasného usnesení Senátu. Předkladatel má za to, že navržený institut zcela respektuje ústavní rámec a nedochází k zásahu do kompetencí obcí či Senátu, ale naopak je vhodně doplňuje.

2. Dále Ministerstvo životního prostředí nesouhlasí s tvrzením, že zapojením vlády a Senátu by byl zároveň deklarován veřejný zájem na výběru lokality úložiště. Poukazuje v této souvislosti na názor, který ve svém nálezu Pl. ÚS 24/04 vyslovil Ústavní soud, podle něhož se veřejný zájem musí prokazovat v každém konkrétním případě, musí být nalezen v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej a priori stanovit, a proto jeho zjišťování v konkrétním případě je typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné. K tomu předkladatel pouze konstatuje, že se domnívá, že „*v tomto případě se jedná o konkrétní případ – vybudování hlubinného úložiště je jednorázovou akcí*“.

Ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj zůstávají podle předkladatele předmětem rozporu 3 zásadní připomínky:

1. Ministerstvo pro místní rozvoj nesouhlasí s navrhovaným zapojením Senátu do procesu výběru hlubinného úložiště s ohledem na to, že Senátu jako představiteli moci zákonodárné nepřísluší vstupovat do procesu povolování konkrétních záměrů. V případě celostátně významných problémů je podle něj na místě rozhodnutí vlády jako orgánu moci výkonné, která přijme politické rozhodnutí, které nemá být podmíněno souhlasem Senátu. Předkladatel je shodně jako v případě obdobné připomínky Ministerstva životního prostředí přesvědčen, že nejde o zásah do činnosti územních samosprávných celků.
2. Dále Ministerstvo pro místní rozvoj požaduje doplnit, že obec je vázána svým předchozím stanoviskem a že navazující stanoviska mohou obce v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za nichž bylo původní stanovisko vydáno. Domnívá se totiž, že změna stanovisek by kromě nejistoty a popření legitimního očekávání budoucího vývoje vedla k neúměrnému prodlužování výběru hodné lokality a následného povolovacího procesu a tím k ohrožení splnění stanovených termínů. Předkladatel má zato to, že „*vázanost stanoviskem by byla proti duchu zákona, kdy je kladen maximální důraz na transparentnost*“ a že „*náklady, které vzniknou změnou rozhodnutí obce, jsou v celkovém hledisku zanedbatelné v porovnání se ztrátou důvěry*“.
3. Ministerstvo pro místní rozvoj požaduje rovněž doplnit, že ke stanoviskům, námitkám a připomínkám a ve věcech, o kterých již bylo v dřívější fázi rozhodnuto, se nepřihlíží. To odůvodňuje tvrzením, že opakované rozhodnutí o věcech,

o kterých již bylo rozhodnuto, je v rozporu s principem kontinuity rozhodování a procesní ekonomie a neúměrně by prodlužovalo proces výběru vhodné lokality a následný povolovací proces. K tomu předkladatel opakuje svá konstatování uplatněná k předchozí připomínce.

Jihočeský kraj uplatnil k návrhu věcného záměru 5 zásadních připomínek, které nebyly vypořádány a podle předkladatele jsou předmětem rozporu:

1. Jihočeský kraj v první řadě upozorňuje, že navrhovaná úprava de facto neřeší postavení obcí, neboť jejich názor nemusí být při konečném výběru lokality zohledněn a úložiště by mohlo být zřízeno i přes nesouhlas obce.
2. V návaznosti na předchozí tvrzení dále Jihočeský kraj doplňuje, že navrhovaný způsob zapojení obcí je nedostatečný; vyžádání si stanoviska obce, na které nemusí být brán ohled, považuje za nadbytečný administrativní úkon.
3. Tvrdí, že ke stanovisku dotčených obcí by mělo být přihlíženo vždy a lhůtu 6 měsíců považuje vůči obcím za diskriminační. Uvádí, že 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.
4. Jihočeský kraj považuje za dotčené i obce sousedící s územím, na němž má být úložiště zřízeno a příslušný kraj, neboť lze důvodně předpokládat dopady širšího rozsahu než jen na katastr dotčených, resp. přilehlých obcí, a to z nejrůznějších důvodů (příkladmo uvádí atraktivitu území, cestovní ruch, zatížení komunikací a ohrožení zdrojů podzemních vod).
5. Dále Jihočeský kraj považuje za diskriminační vázání možnosti čerpat příspěvky z jaderného účtu na existenci dobrovolného svazku obcí, neboť to obce nutí vstupovat do svazků obcí nebo je zakládat. Možnost čerpání příspěvků by měla být rozšířena i na obce sousedící s katastrem obce, kde by bylo úložiště situováno, resp. i na kraj, protože existence úložiště může ovlivnit zájmy těchto územně správních celků (poukazuje např. na infrastrukturu).

Předkladatel ke všem uvedeným připomínkám toliko konstatuje, že jde o rozpor, ovšem nijak věcně se k nim nevyjadřuje.

Ve vztahu k **Hospodářské komoře České republiky** podle předkladatele zůstávají rozporem 3 připomínky označené jako zásadní, které se týkají vhodnosti

a nezbytnosti předpokládané nové úpravy. K tomu je nutno dodat, že podle platného znění Legislativních pravidel vlády se připomínky Hospodářské komory České republiky předmětem rozporu stát nemohou, takže z formálního hlediska o rozpor nejde.

Návrh věcného záměru byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo, pro finanční právo, pro soukromé právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní rada vlády projednala návrh věcného záměru na svém zasedání dne 15. prosince 2016.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (HÚ RAO) tyto připomínky:

Obecně

Předložený návrh věcného záměru zákona, který by měl upravovat zapojení obcí a vrcholných orgánů státní moci, a to jak výkonné tak zákonodárné, do procesu vyhledávání lokality hlubinného úložiště jaderného odpadu, vyvolává řadu otázek a pochybností o smyslnosti předpokládané úpravy, včetně pochybností ústavněprávní povahy.

V obecné rovině je na základě posouzení návrhu věcného záměru z formálního hlediska třeba v první řadě poukázat na tyto problémy:

1. Předložený návrh věcného záměru odpovídajícím způsobem nezohledňuje novou úpravu obsaženou v zákoně č. 263/2016 Sb., atomový zákon, a to zejména, pokud jde o § 108 odst. 4, který předpokládá komplexní úpravu otázek souvisejících s ukládáním radioaktivního odpadu. Z předpokládaných oblastí

úpravy se návrh věcného záměru bez odpovídajícího odůvodnění zaměřuje pouze na problematiku zapojení obcí, a v souvislosti s tím alternativně rovněž zapojení Senátu, do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů. Z návrhu není patrné, že by se předkladatel, alespoň jako jednou ze zvažovaných variant, zabýval možností širší zákonné úpravy zahrnující také atomovým zákonem předpokládanou úpravu postupu při stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech či postupu při povolování provozování úložiště radioaktivního odpadu.

2. Při posouzení variant, které měly být podle závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace (RIA) zvažovány, byla před nulovou variantou předpokládající postup podle stávající právní úpravy a variantou 1 vycházející z „principu dobrovolnosti“, podle níž by byla obcím, které by měly zájem o vybudování úložiště radioaktivních odpadů na jejich území, poskytnuta dobrovolná možnost, aby se k projektu samy přihlášily, upřednostněna varianta 2 označená jako „Místní referendum s časovou limitací“, podle níž by byly nejprve vybrány dvě nejvhodnější lokality a následně by bylo vyžádáno stanovisko dotčených obcí k pokračování procesů směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště; stanovisko obce, které by mohlo být výsledkem místního referenda uskutečněného ve stanoveném časovém limitu, by v případě negativní podoby mohlo být následně převáženo usnesením vlády a podmínky souhlasného usnesení senátu. Výběr druhé ze zvažovaných variant je však naprosto nedostatečně odůvodněn. Za relevantní argument nelze považovat ani tvrzení, že „z hlediska Pracovní skupiny pro dialog k hlubinnému úložišti Rady vlády pro energetickou a surovinovou strategii ČR se jeví jako schůdnější“ ani konstatování že „Postup podle varianty 1 nebyl zatím v českých podmínkách aplikován“.
3. Z hlediska zpracování lze konstatovat, že text návrhu věcného záměru není formulován přehledně a vyrovnaně a obsahuje řadu formulačních nesrovnalostí či vnitřních rozporů, což způsobuje jeho obtížnou srozumitelnost a ve svém důsledku, v kombinaci s některými diskutabilními aspekty navrhovaného věcného řešení, vyvolává pochybnost o tom, zda má být účelem předpokládané právní úpravy proces výběru vhodné lokality pro úložiště usnadnit nebo naopak ztížit.

Navrhované věcné řešení pak vyvolává především tyto otázky:

1. Návrh věcného záměru uvádí, že vyžádání stanoviska dotčených obcí by bylo samostatným procesem (nikoliv správním řízením), který by nebyl součástí žádného jiného správního řízení. V důsledku toho ale není jasné, jaká by byla povaha stanoviska obce, zda by v tomto případě obec vystupovala jako subjekt veřejné moci nebo jako vlastník dotčených pozemků, tedy veřejnoprávně nebo soukromoprávně a o jaký „samostatný proces“ by tedy šlo.

2. Z ústavněprávního hlediska je problematické především zapojení Senátu do procesu výběru lokality vhodné pro umístění hlubinného úložiště. Není zřejmé, proč má v tomto procesu vystupovat vláda a Senát, když vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Argumentace o „regionálním“ složení senátu se jeví jako nedůvodná vzhledem k tomu, že jde o výstavbu úložiště celostátního významu. Dále lze pochybovat o možnosti podmínit výkon určité pravomoci vlády, když jde o vztah mezi ústavními institucemi, se kterým Ústava České republiky nepočítá (jde o kvalitativně jiný případ než ty, které se uvádějí v důvodové zprávě jako příklady „exekutivních“ pravomocí Parlamentu), a zda je vůbec možné, aby Senát mohl „přehlasovat“ negativní stanovisko dotčených obcí jako územních samosprávných celků, když podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky může stát zasahovat do výkonu samosprávy jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem a splnění přinejmenším první z uvedených podmínek, tzn. ochrana zákona, je v daném případě více než sporné. Jde mimo jiné o to, zda by se dotčené obce mohly proti takovému „přehlasování“ Senátem bránit a jak (tzn. zda by mohlo být usnesení Senátu chápáno v materiálním smyslu jako výkon působnosti v oblasti veřejné správy, čemuž by argumentace v odůvodnění věcného záměru nasvědčovala), nebo zda by se případně bránily až proti usnesení vlády přijatému na základě kladného usnesení Senátu.

3. Nejasný se zdá být rovněž charakter a závaznost usnesení vlády. Předložený návrh v jednom případě uvádí, že si Ministerstvo průmyslu a obchodu jako zřizovatel Správy úložišť radioaktivních odpadů vyžádá „stanovisko“ vlády k záměru pokračovat v procesech směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě, ale na jiném místě naopak, že vláda by nemohla vydat

„souhlas“ se záměrem pokračovat v procesech směřujících k umístění a výstavbě hlubinného úložiště v dané lokalitě bez předchozího usnesení Senátu. Na jednom místě navrhovaného věcného záměru zákona se tedy mluví o „pouhém“ stanovisku a na jiném místě ve stejné věci o souhlasu, což je jiný typ rozhodnutí než „pouhé“ stanovisko. V obou uvedených případech je však nejasné, komu by bylo takové usnesení vlády určeno, resp. koho by zavazovalo, mělo-li by někoho k něčemu zavazovat, tedy zda by bylo určeno Ministerstvu průmyslu a obchodu, které ale samo zřejmě žádnou působnost v souvisejících správních řízeních nemá, nebo zda by bylo určeno Správě úložišť radioaktivních odpadů, která však není správním orgánem, jenž by vykonával nějakou působnost, ale měla by v daných správních řízeních jen postavení žadatele, tedy účastníka řízení.

4. Navrhované řešení vychází z toho, že před podáním žádosti o stanovení chráněného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. b) horního zákona mají být vybrány dvě možné lokality úložiště, přičemž není jasné, proč právě dvě, a v navrhovaném věcném záměru to není nijak blíže odůvodněno. Pro stanovení chráněného území pak mají platit přiměřeně některá ustanovení horního zákona o chráněném ložiskovém území, ovšem tato analogie není zcela případná, neboť na rozdíl od výhradního ložiska nerostů, jehož existence je dána objektivně, je umístění úložiště „záměrem“ daným projevem něčí vůle. Vzhledem k tomu, že vlastní úložiště bude nepochybně mít podobu složité stavby, resp. komplexu staveb, který bude nutno odpovídajícím způsobem zohlednit v územním plánování, je také zřejmé, že dotčené obce budou přitom moci uplatnit svá oprávnění, např. v podobě uplatnění námitek v procesu aktualizace zásad územního rozvoje nebo v podobě žaloby proti vydanému opatření obecné povahy. Budou také moci uplatňovat svá práva účastníka řízení v následném řízení o žádosti o povolení hornické činnosti pro zvláštní zásah do zemské kůry, tedy například se budou moci proti vydanému povolení odvolat nebo podat správní žalobu. Je proto diskutabilní, zda je účelné konstruovat před zahájením uvedených procesů zvláštní řízení k získání souhlasného či nesouhlasného stanoviska dotčených obcí, když tyto obce budou v následných řízeních moci bez ohledu na předchozí stanovisko uplatnit svá účastnická práva.

5. Značně nejasné je dále vymezení obcí, které by mohly spadat do „mikroregionu“, a na základě toho získávat příspěvky z jaderného účtu. Pokud by taková možnost byla podmíněna účastí v dobrovolném svazku obcí, je zřejmé, že obce by k takové účasti byly nepřímo nuceny.

Z uvedených důvodů Legislativní rada vlády doporučuje vládě **n e s c h v á l i t** předložený návrh věcného záměru. Návrh trpí tak závažnými nedostatky, že je nezbytné jeho zásadní přepracování a jeho upravená podoba bude i vzhledem k řadě rozporů popsaných v části III. tohoto stanoviska vyžadovat nové projednání v připomínkovém řízení.

Nehledě k výše uvedeným obecným připomínkám se uvádějí tyto další připomínky k jednotlivým bodům návrhu věcného záměru:

K bodům 1 až 3

V bodech, které mají podle svého označení obsahovat přehled právních předpisů vztahujících se k záměru, základní zásady a sledovaný účel, zhodnocení stávající právní úpravy a návrh věcného řešení je, v rozporu s čl. 4 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, namísto stručného shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace vždy pouze odkázáno na závěrečnou zprávu hodnocení dopadů regulace. To přispívá k celkové nepřehlednosti a obtížné srozumitelnosti věcného záměru.

K bodu 4

1. V písmenu a) předpokládané datum nabytí účinnosti zákona podle předloženého věcného záměru (1. října 2017) je s ohledem na obvyklou délku legislativního procesu naprosto nereálné.
2. V písmenu b) odstavci druhém je lhůta, v níž by obec měla vydat své stanovisko, nejasně formulována větou „*Obec vydá své stanovisko nejdříve do 6 měsíců od doručení žádosti SÚRAO.*“. Je nutno vyjasnit, zda má být stanovisko obce vydáno nejdříve 6 měsíců od doručení žádosti (čímž by byl ponechán dostatečný prostor pro iniciování místního referenda), anebo má být vydáno nejpozději do 6

měsíců od doručení žádosti, nebude-li v této lhůtě rozhodnuto o konání místního referenda v dané věci.

3. V písmenu b) odstavci třetím se stanoví lhůta, po jejímž uplynutí by bylo možno v případě nesouhlasného stanoviska obce, resp. absence souhlasu vlády na základě souhlasného usnesení Senátu, celý proces znovu opakovat. Není však jasné, proč má tato lhůta činit právě 6 let od vydání nesouhlasného stanoviska dotčené obce, ani zda to má znamenat, že v případě, pokud se absence potřebného souhlasu bude týkat obou lokalit vytipovaných jako nejvhodnějších, má být přistoupeno k procesu získávání souhlasu pro jiné lokality, nebo zda mají být veškeré další činnosti související s přípravou úložiště na uvedenou dobu pozastaveny.
4. V písmenu b) odstavci čtvrtém se nepřesně stanoví, že vyslovení souhlasu vlády by bylo označeno společně se získáním souhlasného stanoviska všech dotčených obcí jako podmínka pro zahájení řízení o vydání rozhodnutí o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Je-li však předmětné řízení řízením o žádosti, pak je ve smyslu § 44 správního řádu zahájeno dnem doručení žádosti příslušnému správnímu orgánu bez ohledu na to, zda obsahuje všechny náležitosti nezbytné pro to, aby o ní bylo možno rozhodnout, resp. aby jí bylo možno vyhovět. Má-li být souhlas vlády a dotčených obcí podmínkou, pak nikoliv pro zahájení řízení, ale zřejmě pro rozhodnutí o chráněném území pro zvláštní zásah do zemské kůry.
5. V písmenu b) odstavci pátém se předpokládá, že obec by mohla příspěvek z jaderného účtu použít podle své úvahy mj. ke kompenzaci újmy vzniklé občanům obce v důsledku záměru umístění a výstavby hlubinného úložiště. Taková úprava by však nepochybně mohla vzbuzovat pochybnosti o transparentnosti využití těchto prostředků a o přesvědčivosti závěru zhodnocení korupčních rizik obsaženého v bodě 9.
6. V písmenu c) odstavec druhý obsahuje poněkud nesrozumitelné, resp. nesmyslné konstatování, že *„podle navrženého řešení nebude vláda nesouhlasným usnesením Senátu vázána, neboť i nadále bude mít možnost rozhodnout (i přes nesouhlas Senátu) tak, že se záměrem hlubinného úložiště v dané lokalitě nesouhlasí“*. Z toho se pak dovozuje vnitřně rozporný závěr, že *„To znamená, že výkonná moc reprezentovaná vládou bude mít v této věci poslední slovo.“*

Nicméně předchozí souhlasné (nebo i nesouhlasné) usnesení Senátu bude podmínkou pro to, aby vláda rozhodla o tom, zda se záměrem v dané lokalitě souhlasí či nesouhlasí.“. Takto formulovaný závěr nedává smysl a odporuje následujícímu konstatování, že „věcný záměr stanovuje alternativní požadavek souhlasného stanoviska obce a souhlasu vlády, nebo souhlas vlády na základě souhlasného usnesení Senátu“.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **n e s c h v á l i t** návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (HÚ RAO), a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„**V l á d a**

n e s c h v a l u j e věcný záměr zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů (HÚ RAO).“.

JUDr. Jan Chvojka v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Legislativní rady vlády