

## REFLEXE ZÁKONA O ŘÍZENÍCH SOUVISEJÍCÍCH S HLUBINNÝM ÚLOŽIŠTĚM RADIOAKTIVNÍHO ODPADU – JAK ŠEL ČAS

*Mgr. Jan Leichmann<sup>1</sup>*

### Úvod

Otázka dlouhodobého uložení či zpracování vyhořelého (použitého) jaderného paliva z jaderných elektráren představuje problém, se kterým se musí potýkat každá země, která získává energii tímto způsobem. Tato otázka se stává v současné době o to palčivější, neboť Česká republika plánuje vybudovat další dva reaktory v prostorech jaderné elektrárny Dukovany. Problematika ukládání radioaktivního odpadu však není pouze novým a aktuálním tématem. Již od 70. let minulého století se vědci zabývali různými možnostmi trvalého „zbavení se“ vyhořelého jaderného paliva a jiných radioaktivních odpadů. Mezi zvažované metody patřilo zejména ukládání do permafrostu či arktických ledovců, ukládání na mořské dno či odstraňování radioaktivního odpadu do vesmírného prostoru.<sup>2</sup>

Dlouhodobý konsensus a směr, kterým se vydaly i ostatní státy,<sup>3</sup> však zůstává na ukládání radioaktivního odpadu do hlubinného úložiště.<sup>4</sup> Tímto směrem se vydala také Česká republika. V současné době probíhá výběr vhodné lokality pro hlubinné úložiště radioaktivního odpadu. Dle aktualizované Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice<sup>5</sup> schválené usnesením vlády České republiky ze dne 26. srpna 2019, č. 597/2019 Sb. (dále jen „Koncepce“), je v plánu zprovoznění takového úložiště v roce 2065<sup>6</sup>. Při plánování budování hlubinného úložiště bude nutné vyřešit otázky týkající se samotného umístění a s ním spojených výzev, ale také problematiku případných odpovědnostních vztahů, a to do velmi vzdálené budoucnosti vzhledem k dlouhodobé nebezpečnosti ukládaného odpadu. Mezi další otázky patří rovněž samotné financování stavby a provozu takového zařízení i s ohledem na jeho udržitelnost.

<sup>1</sup> Autor je doktorandem na katedře Práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity

<sup>2</sup> Co je hlubinné úložiště? [online] SÚRAO [cit 21. 7. 2024] <https://www.surao.cz/hlubinne-uloziste/co-je-hu/>

<sup>3</sup> Příkladem Francie, Německo, Finsko, Švédsko, Kanada

<sup>4</sup> Hlubinné úložiště představuje rozsáhlý komplex umístění více jak 500 m pod zemským povrchem, jenž díky kombinaci geologických a inženýrských bariér zabraňuje poškození úložných nádob s radioaktivním odpadem a možných úniků radioaktivních látek do okolí. Tím dochází k minimalizaci možnosti existence nehody a dopadů na životní prostředí. Hlubinné úložiště pak předpokládá dlouhodobé uložení radioaktivního odpadu na dobu v řádů statisíců až milionů let.

<sup>5</sup> Dostupné z: [https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/RAO/2019/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR\\_2019.pdf](https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/RAO/2019/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR_2019.pdf)

<sup>6</sup> Viz str. 8 Koncepce

Je nesporné, že výstavba a následný provoz hlubinného úložiště radioaktivního odpadu bude mít výrazný dopad na své okolí, zejména pak na obce, v jejichž katastrálním území dojde k výstavbě takového objektu. Může se jednat o vliv jak ekologický, ekonomický tak ale také sociální. Z negativních dopadů spojených zejména s budováním hlubinného úložiště radioaktivního odpadu lze zmínit zejména zvýšenou dopravu a dopady na krajinu. Samotná stavba představuje nutnost rozsáhlých prací prováděných důlní činností. To povede ke značným zásahům do krajiny a ekologické zátěži spojené jak s budováním, tak také se spojenou potřebou dopravy. Taktéž je nutné počítat se zvýšeným počtem stavebníků, kteří budou po doby výstavby pobývat v okolí. Dopady na dotčené obce a jejich okolí však nebude pouze negativní. Výstavba úložiště může přinést investice do místní infrastruktury, jako jsou cesty, vodovody a další služby. To může vést k dočasnému ekonomickému růstu v oblasti. Také je třeba očekávat snížení nezaměstnanosti v daném regionu, neboť výstavba, ale také samotný provoz povedou k potřebě kvalifikovaných pracovníků. Současně také následný provoz úložiště povede ke zkvalitnění a větší dostupnosti služeb v blízkém okolí, což je úzce navázáno na vyšší zaměstnanost v regionu. Nelze odhlížet ani od finančních příspěvků spojených s přípravou a provozem úložiště, které poskytuje obcím stát.<sup>7</sup>

Obce hrají také důležitou roli při rozhodování o základních otázkách dotýkajících se umístování a povolování provozu na svém území. Je jim svěřena působnost a pravomoc jak při výkonu samostatné, tak přenesené působnosti. Jejich role ve zmíněných procesech bude tedy významná. Bráno ze širšího pohledu, zastupují obce také veřejnost, své občany, jejichž práva mají hájit.

Samotná role obcí by měla spočívat zejména v možnosti zapojení se do jednotlivých procesů vedoucích k vybrání finální lokality, povolení, umístění a provozování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu.

Otázkou jsou možnosti zapojení dotčených obcí (tedy těch, kterých se příprava a provoz hlubinného úložiště může dotknout) a připravenost české legislativy, jim tuto možnost poskytnout. Zákonodárce při přípravě nového atomového zákona č. 263/2016 Sb. připustil, že současná právní úprava regulující zásahy do zemské kůry a povolení obdobných zařízení není dostatečná a dostatečně nerespektuje postavení a roli obcí v jednotlivých procesech. V § 108 odst 4 téhož zákona totiž uvedl, že *„[p]ostup při stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, postup při stanovení chráněného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, postup při povolování provozování úložiště radioaktivního odpadu a postup, jak zajistit respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle § 117 odst. 1, a jejich občanů v těchto procesech,*

<sup>7</sup> Hlubinné úložiště a jeho přínosy pro region [online] SÚRAO [cit. 20.7. 2024] <https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2021/03/prinosy-HU-nova-verze.pdf>

stanoví zvláštní zákon<sup>8</sup>. Tímto má být Zákon č. 53/2024 Sb., o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů, který je účinný od 1. července 2024.

Tento článek se bude zabývat jeho vývojem a uvažovanými variantami. Jeho cílem je pak také kriticky zhodnotit zákonodárcem přijaté řešení a jeho případnou dostatečnost.

### Stav právní úpravy bez přijetí speciálního zákona

Hlubinné úložiště považováno ve smyslu § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona,<sup>8</sup> za „zvláštní zásah do zemské kůry“. Na zvláštní zásahy do zemské kůry včetně vyhledávání a průzkumu prováděného pro tyto účely se přiměřeně použijí příslušná ustanovení horního zákona. Podzemní prostory, které vzniknou zvláštními zásahy do zemské kůry, se považují za důlní díla.

Vzhledem k výše uvedené právní úpravě by tedy v případě nepřijetí předpokládaného speciálního zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů, postupovalo podle stávající právní úpravy. Zejména dle horního zákona a zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Tyto zákony (a další s nimi přímo související právní přepisy) upravují základní podmínky pro stanovení průzkumného území, chráněného území (primárně ložiskového) a povolení dalších geologických a důlních prací. Omezení této úpravy však spočívá v té skutečnosti, že je primárně určena pro provádění průzkumu a povolování těžby nerostů, nikoliv však na přípravu rozsáhlého projektu spočívajícího v umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu a na s tím spojená specifika.

Právě z těchto důvodů přistoupil zákonodárcem v úpravě atomového zákona k návrhu přípravy speciálního zákona, který by měl reflektovat specifika umístění a provozu hlubinného úložiště. Těmi jsou zejména bezpečnost a dlouhodobost projektu, ale také zvýšený zájem veřejnosti a požadavek evropské právní úpravy na informovanost veřejnosti.<sup>9</sup> Hlavními cíli zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu má být dle věcného návrhu zvýšení informovanosti a zapojení dotčených obcí (a s tím spojené překonání problému *not in my backyard*) a také tedy speciální úprava respektující zvláštní povahu zamýšleného návrhu.<sup>10</sup> Sám zákonodárcem v návrhu věcného záměru identifikoval hlavní

<sup>8</sup> Zvláštními zásahy do zemské kůry se podle tohoto zákona rozumí zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení pro ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech.

<sup>9</sup> Srovnej Čl. 10 odst. 2 směrnice 2011/70/EURATOM, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem: „Členské státy zajistí, 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.“

<sup>10</sup> Str. 5 věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm, dostupný z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBK2DGZSA/O>

problém při postupu dle současného stavu (tedy bez přijetí speciálního zákona) v možném konfrontačním duchu, neboť by nedošlo k předpokládanému zapojení obcí do rozhodovacího procesu a přijetí specifické úpravy respektující zvláštnosti hlubinného úložiště.<sup>11</sup>

### **Návrh věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm**

Návrh věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm předpokládá přijetí tohoto specifického zákona, neboť současná úprava obsažená v již účinných právních předpisech není pro tento druh záměru dostatečná. Předně návrh vyloučil možnost absolutního práva veta obcí, v jejichž katastrálním území by mělo dojít k průzkumu a případnému umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Takovéto bezprecedentní právo obce totiž dle zákonodárce nemá žádnou oporu v současné právní úpravě, poněvadž ani v případě jiných významných staveb umísťovaných (či plánovaných) na území dotčené obce, nemá tato možnost svým rozhodnutím zabránit takovému záměru. Zákonodárce také uvedl, že na vybudování úložiště existuje *celospolečenský veřejný zájem*, a jeho neuskutečněním by došlo k negativním dopadům na celou společnost. Taktéž možnost dohody s obcemi vyloučil jako nerealistickou. Tento svůj závěr však nijak konkrétně neodůvodnil, pouze jej striktně zavrhl.

Český zákonodárce se v této úvaze však dle mého názoru dopustil mylné úvahy. Na jednu stranu je nepochybné, že na vybudování hlubinného úložiště existuje celospolečenský veřejný zájem (jak ostatně uvedl také Nejvyšší správní soud v bodě [28] rozsudku ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 377/2018 – 61). Na druhou stranu však úvaha, že obce nemají silné postavení (rozuměj právo veta nebo obdobné instituty), ani u jiných významných projektů, není zcela případná. Hlubinné úložiště představuje zcela specifický projekt, který bude na vybranou lokalitu dopadat další stovky let, a nebezpečnost samotného ukládaného materiálu se bude počítat spíše v milionech let. Otázka „síly“ postavení obcí je nepochybně sporná, a je třeba přihlížet právě k výše uvedenému veřejnému zájmu na přijetí konečného řešení problému radioaktivního odpadu, ale argumentace zákonodárce je v této části zcela nedostatečná.

Ačkoliv je v návrhu věcného záměru uvedeno, že tzv. *nulová varianta*, tedy ponechání současného stavu, není žádoucí a přinesla by více negativ, tak navrhované řešení nepřináší žádnou převratnou změnu. Zákonodárce v návrhu dochází k závěru, že současná právní úprava je dostačující, neboť obec bude účastníkem převážné většiny správních řízení dotýkajících se umístění a provozu hlubinného úložiště. Návrh přináší určité zlepšení v komunikaci s veřejností, kdy v některých

<sup>11</sup> Str. 25 věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm

případech (např. řízení o stanovení průzkumného území a chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry) požaduje nařízení veřejného jednání, aby došlo k diskuzi s občany dotčených obcí. Zároveň pak předpokládá úpravu v tom, že účastníkem řízení o stanovení chráněného území by se stala také dotčená obec, či obce.

Tyto navrhované změny lze hodnotit pozitivně, nicméně nepřináší žádnou podstatnou změnu v procesu umístění a povolení hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Návrhem dochází pouze k minimálním změnám v již ustálených procesech, a nikoliv k přijetí ucelené právní úpravy týkající se hlubinného úložiště, jak je tomu například v Německu (více bude rozebráno níže). Neupravuje ani nepopisuje detaily, jak by mělo být s obcemi jednáno či zaručen respekt jejich zájmů v těchto procesech. Nadto se návrh zcela vyhýbá možnosti obcí ovlivnit, nebo se účastnit, samotného rozhodování o výběru lokality, ve které dojde k umístění úložiště. Předpokládá pouze jejich účastenství v některých správních řízeních, jejichž rozhodnutí a výsledky zjištěné v jejich důsledku, mohou vést k rozhodnutí o určení lokality.

### **Připomínky k věcnému záměru**

Na některé z výše uvedených nedostatků a negativ diskutovaného návrhu věcného záměru bylo také upozorněno v připomínkách k návrhu, zejména pak od organizací zastupujících samosprávné celky, předně pak Sdružení místních samospráv České republiky a Svazu měst a obcí ČR.<sup>12</sup> Vyjma námitek směřujících proti nedostatečnému zapojení obcí, spočívajících v nepřiznání práva veta nebo potřebného souhlasu k umístění hlubinného úložiště, byla často akcentována nedostatečná úprava procesu výběru lokalit, kdy obce nemohou do průběhu volby finální lokality, či do zúžení hlavního výběru lokalit, nijak zasáhnout. Ani s nimi tento proces není nijak konzultován. Tyto výhrady nebyly do návrhu věcného záměru nijak reflektovány.

Výše komentovaný návrh věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm je z konce roku 2020. Poté vzhledem k nadcházejícím volbám do poslanecké sněmovny v roce 2021 práce na tomto předpise ustaly. Teprve počátkem roku 2023, konkrétně 19. 1. 2023 předložila Vláda České republiky poslanecké sněmovně paragrafové znění navrhovaného zákona.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripomincky/KORNBK2DGGZSA/>

<sup>13</sup> Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=367>

## Návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu

Návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu v základu vychází z výše komentovaného návrhu věcného záměru tohoto zákona. Nicméně alespoň částečně jde nad jeho rámec a přiznává obcím více práv a možností, jak se zapojit do procesu výběru lokality pro finální umístění hlubinného úložiště a správních procesů souvisejících s jeho vybudováním.

Neprináší tedy výraznou samostatnou zákonnou úpravu procesu budování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu, ale pouze alternuje současnou úpravu obsaženou v horním zákoně, zákoně o hornické činnosti a zákoně o geologických pracích. Zákonodárce nevyužil možnost připravit komplexní „all-in-one“ zákon o procesech souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu.

Za jednoznačně pozitivní přínos zákona považují samotnou definici hlubinného úložiště, neboť ta v dosavadní právní úpravě chyběla. Ačkoliv se jedná o poměrně jednoduchou definici<sup>14</sup>, tak odpovídá obecným požadavkům úpravy v atomovém zákoně a informacím poskytovaným veřejnosti, zejména Správou úložišť radioaktivního odpadu.

Dále zákon upravuje řízení o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Toto řízení se má dle návrhu řídit hlavně stávající úpravou v zákoně o geologických pracích. Hlavním přínosem zákona je tak povinné ústní jednání v obci, v jejímž katastrálním území má být průzkumné území stanoveno.

V případě stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry pak návrh zákona rozšiřuje okruh účastníků nad rámec § 17 odst. 3 horního zákona.<sup>15</sup> Účastníkem by zde měla být také dotčená obec. Zde je nutné podotknout, že za dotčenou obec návrh zákona považuje pouze tu, *na jejímž území má být umístěno hlavní nebo záložní hlubinné úložiště*.<sup>16</sup> Otázkou je pak jaký by měl být správní postup, v případě kdy by chráněné území mělo být stanoveno i na území obce, která v lokalitě, která nebyla vybrána jako hlavní či záložní. Zákonodárce zde pravděpodobně počítá s tím, že postup zužování počtu lokalit na finální bude postupovat rychle a bez větších obtíží, a v důsledku tohoto nebude třeba chránit také jiné lokality.

Tato možnost je jistě představitelná, ale v zájmu příznivějšího přístupu k obcím, bych raději zvolil všeobecnější úpravu, pro případ, kdy by bylo třeba stanovit

<sup>14</sup> Hlubinným úložištěm je jaderné zařízení sloužící k trvalému ukládání radioaktivního odpadu nejméně v hloubce 300 m pod zemským povrchem tak, aby jeho umístění vyhovovalo podmínkám jaderné bezpečnosti pro ukládání vysokoaktivního odpadu

<sup>15</sup> Účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pouze navrhovatel.

<sup>16</sup> § 4 odst. 2 písm. a) návrhu zákona o řízení souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu.

chráněné území i v jiných lokalitách než ve finální či záložní. Naopak pozitivně je třeba hodnotit skutečnost, že bude nutné v řízení o stanovení chráněného území nařídit ústní jednání. Dotčená obec má také právo požádat Ministerstvo životního prostředí o prodloužení lhůty k připomínkám a návrhům<sup>17</sup>. Tato úprava je však již obsažena v samotném horním zákoně, kde také tento zákon přepokládá automatické vyhovění žádosti účastníka řízení ze strany ministerstva.<sup>18</sup>

Dalším správním řízením, které návrh upravuje, je řízení o povolení hornické činnosti. Zde návrh zákona pouze mění délku doby, kterou musí být obec dopředu upozorněna na ústní jednání nebo místní šetření.

V rámci řízení o povolení k umístění a provozu jaderného zařízení, kterým dle dikce atomového zákona hlubinné úložiště je<sup>19</sup>, je pak obec dle návrhu zákona oprávněna pouze podávat vyjádření ke zveřejnitelné části dokumentace. S tímto vyjádřením se musí příslušný orgán v rozhodnutí pak vypořádat. Obec zde není tedy klasickým účastníkem, ale může podávat vyjádření, na které je povinen správní orgán náležitě reagovat. Otázkou pak je, jak by se obec mohla procesně bránit v případě, kdy by nedošlo k náležitému vypořádání vyjádření. Jelikož obec není účastníkem tohoto řízení, nemohla by proti rozhodnutí podat odvolání. Nabízí se pak otázka, zda by mohla podat správní žalobu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Návrh zákona také v § 4 upravuje výběr lokality pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Tato úprava se však týká pouze výběru finální a záložní lokality (slovy zákona pak hlavního a záložního umístění hlubinného úložiště). To považuji za zcela nedostatečné, neboť se jedná v podstatě o závěrečný krok zdoluhavého procesu výběru finální lokality. Návrh nijak nereflektuje a nerespektuje, že výběru finální a závěrečné lokality předchází zúžení z více lokalit. Obec je tedy vlastně postavena před hotové a je jí umožněno se vyjádřit, až ve finální fázi celého procesu, kdy došlo již k předchozímu vyloučení jiných lokalit. Dle návrhu zákona může obec podat vyjádření k návrhu na výběr umístění hlubinného úložiště. Toto vyjádření představuje podklad pro rozhodnutí. Samotné rozhodnutí o finálním výběru lokalit provádí vláda ČR usnesením, které musí schválit obě komory Parlamentu. Zákon však neuvádí, co se stane v případě, kdy obě komory Parlamentu souhlas s tímto usnesením nevysloví. K tomuto se pak nevyjadřuje ani důvodová zpráva k tomuto zákonu.

<sup>17</sup> § 5 odst. 4 téhož zákona

<sup>18</sup> §17 odst. 3 horního zákona

<sup>19</sup> § 3 odst. 2. písm. e) bod 6 atomového zákona

## Finální znění zákona

Zákon o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu pak byl poslaneckou sněmovnou schválen dne 15. 11. 2023. Oproti původnímu návrhu z počátku ledna 2023 nedošlo k mnohým změnám v paragrafovém znění. Jedna důležitá změna však přeci jenom nastala. Hlavní roli při výběru finální a záložní lokality pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu bude mít pouze Vláda České republiky, nikoliv také Poslanecká sněmovna a Senát. Jejich role tak byla oslabena, neboť rozhodnutí se jim bude pouze oznamovat. Zešíroka pojato, došlo tímto krokem také k celkovému oslabení účasti veřejnosti a obcí.

Při projednávání zákona v Senátu ČR byl přijat pozměňovací návrh, kterým měla být vrácena povinnost spolurozhodnutí o výběru finální lokality také Poslanecké sněmovně a Senátu. Znění zákona s pozměňovacími návrhy bylo následně postoupeno opět Poslanecké sněmovně.<sup>20</sup> Ta však přijala finální znění zákona v předchozím znění, tedy bez souhlasu obou komor Parlamentu ČR.

Proces přijímání zákona pak byl pomyslně ukončen dne 15. 2. 2024, kdy jej podepsal Prezident.<sup>21</sup> Celý proces od předložení návrhu věcného záměru zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů po podpisu prezidenta tak zabral před 4 roky. Bohužel musím konstatovat, že dle mého názoru výsledek opravdu neodpovídá délce legislativního procesu. A to odhlížíme od skutečnosti, že přijetí zákona je předpokládáno minimálně od roku 2017 odkazem v Atomovém zákoně.

## Reflexe přijaté úpravy

Český zákonodárce nevyužil jedinečnou možnost připravit zákon, který by odpovídal soudobým požadavkům na komunikaci s veřejností v případě přípravy a umístování společensky rozporuplných a kontroverzních staveb. Přijatý zákon představuje pouze minimální změny oproti předchozímu stavu. Posiluje pouze konzultační pozici obcí v některých řízeních umožněním účastenství ve správním řízení vedoucím k výběru finální lokality a umístění hlubinného úložiště. Nová právní úprava prakticky rozšířila právo obce být účastníkem řízení pouze o řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry. V řízení o stanovení průzkumného území pak nový zákon stanovuje povinnost nařídit jednání v dotčené obci. V ostatních fázích mají obce právo podávat připomínky. Přičemž minimálně v řízení o výběru finální a záložní lokality na ně musí státní orgány řádně reagovat.

<sup>20</sup> Srovnej <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=110516>

<sup>21</sup> Viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=367>



Zákon upravuje také samotnou povinnost obce respektovat zájmy svých občanů při přípravě, výstavbě a provozování hlubinného úložiště. Toto ustanovení považuji za zcela nadbytečné, jedná se totiž o jednu ze základních povinností obcí, kterou má bez ohledu na připravovaný záměr.

Za základní nedostatek nově přijatého zákona považuji absenci úpravy výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště. Zákon sice zdánlivě tuto problematiku pokrývá, jedná se však pouze o proces rozhodnutí o finální lokalitě (a případně záložní). Zcela tak pomíjí celý proces směřující k tomuto závěrečnému kroku, během kterého došlo k navržení několika desítek nadějných lokalit, a následnému zmenšení jejich počtu. Jsem názoru, že pro úspěšný a „bezbolestný“ výběr finální lokality by bylo vhodné, aby obce, jako zástupci veřejnosti, měli možnost účastnit se také postupného „zužování“ počtu lokalit. Možná inspirace se zde nachází v přístupu Německa, kdy se obce účastní celého procesu pomocí regionálních konferencí. Zde mají možnost vyjádřit své obavy, ale také komunikovat vzájemně mezi jednotlivými lokalitami.

Dialog s a mezi jednotlivými dotčenými obcemi, potažmo celými lokalitami, je dle mého názoru jedním z nejdůležitějších a nejefektivnějších nástrojů při akceptaci projektu hlubinného úložiště veřejností. Nový zákon však tuto pomyslnou „hrozenou rukavici“ (hrozenou veřejností v průběhu předchozích let, kdy se zvedla velká vlna odporu v dotčených lokalitách, a to právě z důvodu nedostatečného informování veřejnosti a postupech prací) nevyužil. Možnost ovlivnit proces výběru lokalit mají tak obce velmi omezené. Mohou se prakticky účastnit pouze řízení o povolení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, které bude třeba stanovit k provedení správného hodnocení vybraných lokalit.

Zákon sice požaduje průběžné informování veřejnosti Správou úložišť radioaktivního odpadu, nicméně ani toto opatření nepovažuji za dostačující. Jak jsem již uvedl mnohokrát, komunikace s veřejností a dotčenými obcemi je pro bezproblémový průběh projektu klíčová, ovšem českým zákonodárcem z velké části zanedbaná. Je pochopitelné, že žádné velké kroky již v současné fázi výběru vhodné lokality a přípravy celého projektu, nejsou již myslitelné.

### **Německá inspirace?**

Opačný přístup, než Česká republika zvolilo Německo. Po událostech v roce 2011 spojených s katastrofou, která se odehrála v jaderné elektrárně Fukušima, rozhodlo Německo o okamžitém odstavení některých jaderných elektráren a o postupném odstavení všech do roku 2022. V souvislosti s tímto krokem také došlo u našich západních sousedů k přehodnocení situace ohledně nakládání a ukládání radioaktivního odpadu.

Hledání vhodného řešení pro nakládání s vysoce aktivním radioaktivním odpadem (tedy zejména vyhořelým palivem z jaderných elektráren) počalo v (západním) Německu téměř shodně jako jeho produkce. Již v 60 letech minulého století začal Národní institut pro přírodní vědy a přírodní zdroje (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe) zkoumat možnosti uložení radioaktivních materiálů do hlubinného úložiště.<sup>22</sup>

Vzhledem k postupné změně náhledu na využívání jaderné energetiky a nakládání s radioaktivním odpadem v Německu, muselo také dojít ke změně přístupu politického vedení země. Dosavadní přístup rozhodni-oznam-obhajuj (decide-announce-defend strategy) doznal zásadní změny společně s přijetím nového zákona upravujícího nakládání s radioaktivním odpadem.<sup>23</sup>

Na základě výše uvedených událostí byl v roce 2013 přijat nový zákon upravující problematiku vybudování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Tím je Standortauswahlgesetz (Site selection act, zákon o výběru lokality nebo také StandAG), ve znění z 22. 3. 2023.<sup>24</sup> Tento velmi obsáhlý a komplexní zákon poskytuje rámec pro zřízení nových státních institucí a rozsáhlou participační proceduru zahrnující občanskou společnost a skupiny zainteresovaných stran.

Zákon tak zvolil zcela nový přístup k problematice. Německo se přijetím StandAG ocitá opět na „zelené louce“, neboť zákon předpokládá zahájení vyhledávání vhodné lokality pro hlubinné úložiště radioaktivního odpadu prakticky od počátku. Účelem zákona je nalezení vhodné lokality na základě participativního procesu, který bude založen na vědeckých poznatcích a zároveň bude co nejvíce transparentní a bude respektovat zájmy obyvatelstva, bezpečnosti a dlouhodobé udržitelnosti.<sup>25</sup>

Zákon o výběru lokality je neporovnatelně obsáhlejší a komplexnější než zákon o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu, který byl přijat v České republice. Ačkoliv se německý StandAG soustředí zejména na proces výběru vhodné lokality, nabízí i tak mnoho inspirace českému zákono-

<sup>22</sup> Hocke, P., & Kallenbach-Herbert, B. (2015). Always the Same Old Story?: Nuclear waste Governance in Germany. In A. Brunnengräber, M. R. Di Nucci, A. M. Isidoro Losada, L. Mez, & M. A. Schreurs (Eds.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (pp. 177–202, *Energiepolitik und Klimaschutz. Energy Policy and Climate Protection*). Wiesbaden: Springer VS. Dostupné z [https://www.researchgate.net/profile/Peter-Hocke/publication/277113190\\_Always\\_the\\_Same\\_Old\\_Story\\_Nuclear\\_Waste\\_Governance\\_in\\_Germany/links/5714c36e08ae4ef745293388/Always-the-Same-Old-Story-Nuclear-Waste-Governance-in-Germany.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Peter-Hocke/publication/277113190_Always_the_Same_Old_Story_Nuclear_Waste_Governance_in_Germany/links/5714c36e08ae4ef745293388/Always-the-Same-Old-Story-Nuclear-Waste-Governance-in-Germany.pdf)

<sup>23</sup> Di Nucci, M.R., Brunnengräber, A. (2023). The Long Road Towards the Soft Nuclear Repository State: Nuclear Waste Governance in Germany. In: Arentsen, M., van Est, R. (eds) *The Future of Radioactive Waste Governance. Energiepolitik und Klimaschutz. Energy Policy and Climate Protection*. Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-40496-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-40496-3_5)

<sup>24</sup> Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BjNR107410017.html#BjNR107410017BJNG000100000](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BjNR107410017.html#BjNR107410017BJNG000100000)

<sup>25</sup> § 1 odst. 2 StandAG

dárci. Zákon o řízení souvisejících s hlubinným úložištěm má sice upravovat celý proces umístění a vybudování úložiště a respektování práv dotčených obcí, nicméně tak činí velmi minimalisticky. Téměř vůbec se nezabývá zapojením veřejnosti (obcí a občanů) do celého procesu výběru lokality. Upravuje pouze poslední krok, a to schválení finální lokality a případně lokality náhradní.

Německý zákon naopak upravuje proces výběru lokality od samého počátku, neboť začíná prakticky od nuly. Neomezuje se však pouze na proces účasti veřejnosti, ale zahrnuje také otázky institucionálního zabezpečení, požadavků na bezpečnost a geologicko-technické požadavky na úložiště. Zahrnuje také úpravu většiny řízení, které upravuje také český zákon o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm, neboť se zabývá otázkami stanovení průzkumných území, samotného průzkumu, ale také ochrany vybraných lokalit před jejich znehodnocením budoucí výstavou.

Nemyslím si proto, že přístup podobný tomu zvolenému v Německu by byl v českých podmínkách vhodný. Německo totiž „restartovalo“ celý projekt vyhledání vhodné lokality pro umístění hlubinného úložiště, mělo tedy unikátní možnost zapojit veřejnost a dotčené samosprávy od samého počátku nového vyhledávání. Dle mého názoru by toto nebylo v České republice v současné době již možné. To však nebrání zapojení veřejnosti a obcí do procesu výběru lokality a pak samotného budování hlubinného úložiště více a hlavně podrobněji. Ostatně i nově přijatý zákon dopadá na řízení související s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu pouze omezeně, neboť na již zahájená řízení o stanovení průzkumného území nebude dopadat.

## **Závěr**

Zákon o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu měl dle úpravy atomového zákona docílit respektování zájmu obcí a jejich občanů, kteří budou dotčeni přípravou a výstavbou hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Nicméně dle mého názoru k tomuto cíli ani zdaleka nedospívá. Umožňuje sice obcím účastnit se řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry, to je ovšem jediné speciální ustanovení o účastenství obce. V dalších případech pak dává obci možnost vyjádřit se nebo připomínkovat další kroky (zejména pak řízení dle atomového zákona a řízení o výběru finální lokality).

Postavení obce se tak oproti stavu před přijetím zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm téměř nijak nezměnilo. Ačkoliv je pochopitelné, že v již probíhajícím procesu výběru lokality není zájem zákonodárce a státu, aby docházelo k výrazným změnám v těchto procesech, je nutné říci, že se citovaný zákon ani příliš nezaměřuje na komunikaci s veřejností.

Komunikace s komunitami dotčenými přípravou hlubinného úložiště je přitom stěžejní pro šanci smírného přijetí projektu takového rozsahu. Zákodárce sice v komentovaném zákoně dává dotčeným subjektům za povinnost informovat širokou veřejnost, nicméně k tomu nestanovuje žádné konkrétní podrobnosti. Zajímavá inspirace se nabízí v právní úpravě Německa, která počítá s širokou konzultační účastí veřejnosti, včetně zřízení několika místních výborů pro komunikaci. Dalším zajímavým bodem je také povinnost dialogu mezi jednotlivými zvažovanými lokalitami.

Český zákonodárce tedy nevyužil možnosti a nepřipravil komplexní zákon, který by alespoň respektoval požadavek širší komunikace s veřejností a dotčenými samosprávnými celky. Pokračuje tak v nastavené linii, kdy do procesu výběru lokality není veřejnost ani obce dostatečně zapojeni, ani to s nimi není řádně komunikováno.

### **Abstrakt**

Tento článek se zabývá reflexí zákona č. 53/2024 Sb., který by měl upravovat postavení obcí v řízeních spojených s výběrem lokality, plánováním, výstavbou a provozem hlubinného úložiště radioaktivního odpadu v České republice. Přijetí tohoto zákona předpokládal již od roku 2016 zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon. Právní úprava této problematiky je nezbytnou reakcí na rostoucí potřebu zajištění bezpečného a dlouhodobého nakládání s vysoce radioaktivním odpadem, jehož dočasné skladování v povrchových zařízeních představuje významná rizika. Článek se zaměřuje na vývoj tohoto zákona od věcného záměru po paragrafové znění. Reaguje na jeho klíčové aspekty, včetně účasti veřejnosti a procedurálních garancí pro dotčené obce. Zabývá se také srovnáním s německou právní úpravou, neboť Německo se ocitlo v podobné situaci jako Česká republika při výběru vhodné lokality. Závěrem jsou formulovány doporučení pro budoucí právní vývoj v oblasti nakládání s radioaktivním odpadem, včetně potřeby větší transparentnosti a zahrnutí širšího spektra aktérů do rozhodovacího procesu.

**Klíčová slova:** radioaktivní odpad, participace obcí, hlubinné úložiště

**THE REFLECTION ON ACT NO. 53/2024 COLL.,  
WHICH IS INTENDED TO REGULATE THE POSITION  
OF MUNICIPALITIES IN PROCEEDINGS RELATED  
TO THE SELECTION OF A SITE, PLANNING, CONSTRUCTION,  
AND OPERATION OF A DEEP GEOLOGICAL REPOSITORY  
FOR RADIOACTIVE WASTE IN THE CZECH REPUBLIC**

**Abstract**

This article addresses the reflection on Act No. 53/2024 Coll., which is intended to regulate the position of municipalities in proceedings related to the selection of a site, planning, construction, and operation of a deep geological repository for radioactive waste in the Czech Republic. The adoption of this Act was anticipated as early as 2016 by Act No. 263/2016 Coll., the Atomic Act. Legal regulation of this issue is a necessary response to the growing need to ensure the safe and long-term management of high-level radioactive waste, as its temporary storage in surface facilities poses significant risks.

The article focuses on the development of this Act, from its conceptual framework to its detailed draft. It examines its key aspects, including public participation and procedural guarantees for affected municipalities. It also draws comparisons with German legislation, as Germany faces a similar situation to the Czech Republic in selecting a suitable site.

In conclusion, recommendations are formulated for the future legal development in the area of radioactive waste management, including the need for greater transparency and the inclusion of a broader spectrum of stakeholders in the decision-making process.

**Keywords:** radioactive waste, participation of municipalities, deep geological repository

