



V Praze dne 9. 11. 2021
Čj.: OVA 1247/21

Stanovisko

k návrhu zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona je „naplnit celospolečenskou poptávku po zvláštní regulaci předvídané v předmětném ustanovení atomového zákona a zajistit vyšší a transparentní míru informovanosti, resp. zapojení dotčených obcí a jejich občanů v souvisejících správních řízeních.“

PK RIA vypracovala stanovisko k hodnocení dopadu regulace (RIA) k věcnému záměru zákona 10. 6. 2020.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Předkladatel definici problému opírá o společenskou poptávku – dlouhodobý požadavek komplexního zahrnutí všech aspektů týkajících se hlubinného úložiště, tj. nejenom otázky spojené se zajištěním zájmů obcí a občanů (primárně pak práva veta), v jednom právním předpisu. Zmiňuje Německo a Švýcarsko – země, které přistoupily k regulaci této problematiky formou zvláštního zákona.

Předkladatel upozorňuje, že postup, jak zajistit respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle § 117 odst. 1 atomového zákona, a jejich občanů v procesech uvedených v § 108 odst. 4 atomového zákona, není v žádném předpise, který je součástí právního řádu České republiky, nijak definován.

Podstatnou část této kapitoly RIA pak zaujímá právní diskuse k participaci, účastenství a správnímu řádu. Čtenář bez právního vzdělání je pak postaven před konstatování, že „Z tohoto důvodu je tedy navrhovaný způsob zapojení občanů jednoznačně nejefektivnější, než aby každý jednotlivý občan byl sám účastníkem řízení vedeného v procesech uvedených v § 108 odst. 4 atomového zákona. Navrhovaným postupem tak dojde k zapojení občanů do vedených řízení.“ Nepřímo lze vyvodit, že účastníkem participačního procesu jsou obce, nikoliv jejich občané?

V této kapitole předkladatel též předkládá komentář navrhovaného řešení – pomineme-li, že tato diskuse do části věnované definici problému nepatří, tak „neprávnik“ vlastně neví, jaké je navrhované řešení.

Předkladatel odvozuje definici problému od společenské poptávky po komplexní regulaci aspektů týkajících se hlubinného úložiště. Kapitola věnovaná definici problému by tedy měla podat jasné

a srozumitelné vysvětlení, jaké aspekty a proč by měly být regulovány. Je problémem jenom nutnost respektování zájmů obcí, nebo má relevantní problém více dimenzí?

Text této dílčí kapitoly je poměrně dlouhý, ale nepřehledný a spíše nestrukturovaný, zahrnující nejenom definici problému, ale zabíhající i do dalších témat, která dle Obecných zásad patří do jiných kapitol.

Popis existujícího právního stavu

Tato část (kap. 1.3) obsahuje (patrně úplný výčet) souvisejících právních předpisů.

Na konci předkladatel uvádí: „Z výše uvedeného plyne, že požadavek na respektování zájmů obcí ve smyslu § 108 odst. 4 atomového zákona a jejich občanů je v řízení vedených podle stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů beze zbytku naplněn.“ Stávající právní úprava je tedy dostatečná a vyhovující týkající se respektování zájmů obcí?

Výčet právních předpisů je patrně vyhovující, ale na konci subkapitoly by mělo zaznít, v čem a proč je právní úprava nedostatečná (v návaznosti na definici problému).

Identifikace dotčených subjektů

Předkladatel identifikuje dotčené subjekty obcemi, které jsou příjemcem příspěvku z jaderného účtu, ale zároveň uvádí, že „K tomu, aby se obec stala příjemcem příspěvku z jaderného účtu, musí nejdříve splňovat řadu požadavků a projít složitým procesem.“

Dotčenými subjekty jsou ovšem především občané v blízkosti budoucího jaderného úložiště.

Chybí informace o tom, o kolika potenciálních jaderných úložištích se v ČR uvažuje, kolika obcí a kolika jejich občanů by se navrhovaná legislativní úprava týkala.

Popis cílového stavu

Cílový stav je interpretován jako právní řešení:

„Jako cílový stav lze popsat situaci, kdy bude v právním řádu České republiky zohledněna vysoká celospolečenská poptávka po zvláštním zákoně předvídaném v ustanovení § 108 odst. 4 atomového zákona, tedy bude – nad rámec stávajících mezinárodněprávních závazků - legislativně upraveno respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle § 117 odst. 1 atomového zákona, a jejich občanů v následujících postupech:

- postup 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,„

Cílový stav by tedy měl být formulován v návaznosti na definici problému a zhodnocení právního stavu. V části věnované definici problému by se čtenář měl dovědět, proč musí být (jinak?) řešen postup při stanovení průzkumného a chráněného území a postup při povolování provozování úložiště.

Zhodnocení rizika

Riziko spojené s neřešením problému je prezentováno jako nenaplnění celospolečenské poptávky a možnost zpochybnění jednotlivých řízení ze strany obcí.

Tato formulace je velmi všeobecná, chybí návaznost na definici problému.

Návrh variant řešení a jejich dopady

Volba variant je schematická a neodpovídá principům RIA.

Prezentované varianty: varianta 0 – ponechání současného stavu, varianta 1 – přijetí navržené právní úpravy a varianta 2 – Přijetí navrhované právní úpravy rozšířené o účastenství občanů dotčených obcí ve správních řízeních.

PK RIA se k této záležitosti vyjádřila už při posuzování zprávy z hodnocení dopadů regulace (zprávy RIA) k věcnému záměru zákona. Vzhledem k povaze navrhované legislativní úpravy strukturu lze variant považovat za akceptovatelnou.

Varianta 0 představuje alternativu, která byla při projednávání věcného záměru zákona vyslovována jako jedno z realistických řešení. Argumentace jejího odmítnutí podle „nevyhovění společenské poptávce“ se sice nabízí, ale pro zvážení nákladů a přínosů jednotlivých variant je povrchní.

Navrhované řešení: speciální úprava účastenství obcí oproti obecné právní úpravě obsažené v horním zákoně – tak přispívá k naplnění celospolečenské poptávky po přijetí zvláštního zákona předvídaného v § 108 odst. 4 atomového zákona.

Předkladatel by měl jazykem srozumitelným pro čtenáře bez právního vzdělání a bez podrobné znalosti problematiky vysvětlit, v čem navrhované řešení spočívá (v odlišení variant 1 a 2) a co přináší navíc oproti současné právní úpravě (popsané v kap. 1.3.).

Bez názorného a srozumitelného popisu variant lze obtížně posoudit náklady a přínosy variant.

Pro postup při povolování provozování úložiště jaderného odpadu i při stanovení průzkumného i chráněného území je významná participace občanů.

V předložené RIA je participace občanů zmiňována výhradně v právním kontextu, zcela chybí podrobnější informace o technickém zajištění participace včetně digitalizovaných postupů, které se pro participaci občanů již standardně využívají.

III. Shrnutí připomínek

PK RIA si na konci svého vyjádření dovoluje nastínit smysl RIA (ex-ante hodnocení dopadů regulace), jako ho interpretuje (i když dokument Obecné zásady tuto preambuli neobsahuje): RIA má v legislativním procesu přinést srozumitelnou, stručnou a názornou informaci o potřebě, podstatě a nákladech i přínosech navrhované právní úpravy veřejnosti i přímým účastníkům legislativního procesu bez právního vzdělání (parlament, vláda, firmy, širší odborná veřejnost).

PK RIA nezpochybňuje odbornou úroveň zpracovatelů RIA, ale zpráva z hodnocení dopadů regulace je psána jako právní rozklad, pro čtenáře bez právního vzdělání a znalosti problematiky je nesrozumitelná a odrazující.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace** doporučuje Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů**

přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise