

Budoucnost zákopové války o úložiště

**Stát může uklidnit spor s obcemi vybranými pro úložiště
radioaktivního odpadu**



Jaderné elektrárny ČEZ vyprodukují v průběhu svého plánovaného provozu přibližně 4000 tun vyhořelého jaderného paliva. Postavení nových reaktorů nebo prodloužení životnosti stávajících může toto množství výrazně navýšit. I přes různé experimenty s přepracováním se všeobecně považuje za relativně nejbezpečnější cestu trvalé uložení odpadu pod zem.

Česká republika musí s vysoce radioaktivním odpadem bezpečně naložit – tomuto úkolu se nevyhneme, bez ohledu na to, co si myslíme o budoucnosti atomových elektráren. Řešení přitom může spojovat zastánce i oponenty nových reaktorů. Tento informační list představuje možnosti řešení, které jsou založeny na posílení demokratických principů a spoluúčasti obcí při rozhodování.



Okolí Vrátišova, obce, která leží nedaleko Jistebnice na Táborsku, v jedné ze šesti lokalit ohrožených hlubinným úložištěm. Foto: Olga Černá

Stát versus obce

Stát již léta vede zákopovou válku s obcemi, jež se nachází v bezprostřední blízkosti šesti míst, která Správa úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO) vytypovala pro budoucí umístění takzvaného hlubinného úložiště radioaktivních odpadů. Plán státu, který chce za jejich humny uložit vysoce radioaktivní odpad, veřejnost i volení zástupci v dotčených obcích a okolí odmítají. Obrovskou vlnu odporu vyvolal mezi místními obyvateli už samotný způsob výběru – uskutečnil se totiž bez vědomí obcí.

Kvůli nesouhlasu s dosavadním postupem státu ve vybraných lokalitách bylo uspořádáno 27 místních referend. Výsledkem každého z nich bylo odmítnutí projektu. Společný postoj starostů a zástupců občanských sdružení ze všech šesti lokalit ohrožených hlubinným úložištěm reprezentuje takzvaná Božejovická výzva. Starostové v ní zformulovali své požadavky na změnu přístupu k obcím. Chtějí, aby státní úřady začaly respektovat jejich názor a začaly je brát jako rovnocenné partnery.

Současné možnosti obcí

Z Politiky územního rozvoje, která byla vládou ČR schválena v červenci 2009, vyplývá, že stát hodlá pokračovat s geologickými pracemi kvůli výběru dvou nejvhodnějších lokalit pro hlubinná úložiště radioaktivního odpadu. Tyto práce však představují zásah do vlastnického práva jak obcí, tak soukromých osob – vlastníků nemovitostí, na nichž nebo vedle nichž geologické průzkumy probíhají. I přesto, že se jedná o významný zásah do jejich území, nemají obce prakticky žádnou možnost, jak provádění průzkumu a na něj navazující činnosti na svém území odmítnout.

Obce se mohou účastnit pouze řízení o stanovení průzkumného území, pokud se týká jejich katastru. V něm mohou navrhopvat podmínky provádění těchto prací, konečné slovo má však ministerstvo životního prostředí. Pokud bude lokalita po průzkumu vybrána jako vhodná, nemají už obce možnost výstavbě úložiště zabránit – i kdyby většina obyvatel byla proti výstavbě.



Obyvatelé obcí ohrožených výstavbou hlubinného úložiště protestovali před Úřadem vlády. Foto: archiv Hnutí DUHA

Hlubinný důl s nebezpečným odpadem

Vybudování úložiště na území obce představuje trvalý zásah do vlastnických práv tohoto územně samosprávného celku, nesrovnatelný s jakýmkoli jiným záměrem (např. s umístěním spalovny komunálního odpadu nebo s povrchovou těžbou písku). Fakticky jde o odejmutí možnosti řádně vlastnit a užívat dotčený majetek. Vybudování hlubinného úložiště pozmění vybraný region na desítky příštích generací:

- Jde o vážný zásah do životního prostředí – jedná se v podstatě o hlubinný důl.
- Výstavba ovlivní dnešní sociální podobu malých, na zemědělství a rekreaci orientovaných vsí.
- Bude vybudována rozsáhlá infrastruktura v podobě přístupových cest, vedení vysokého napětí a dalších staveb.



Foto: archiv Erwin Wodicka, Photospin.com

- Samotný provoz úložiště bude obce vystavovat riziku nehody při jaderných transpotech.
- Hlubinné úložiště nezvratně ovlivní život v obci i regionu. V důsledku uvedených činností nutně poklesne rekreační hodnota oblasti, může klesnout i důvěra v zemědělskou produkci z této lokality.
- Obce by proto měly mít možnost samostatně, tedy v rámci samostatné působnosti, rozhodnout o trvalém omezení svých vlastnických práv k území, na němž má být úložiště umístěno.
- Proces umísťování úložiště radioaktivního odpadu má nepochybně charakter prosazování (respektive realizace) veřejného zájmu. Existence úložiště je sice záležitostí republikového významu, avšak současně má vždy také lokální význam pro danou obec. Přitom právě místní dopady jsou největší.

Princip práva veta

Institut práva veta není českému právnímu řádu zcela neznámý, byť je tento pojem používán nejednotně v několika velmi odlišných právních předpisech. Principem práva veta je, že v případě jeho uplatnění se zastavuje či ukončuje celý proces vedoucí k nějakému cíli. Právo veta má tedy dvě základní podoby – veto suspenzivní a veto absolutní. Možné jsou obě alternativy i jejich případná kombinace.

Veto suspenzivní, tedy tzv. odkládací, by v případě úložiště mohlo sloužit jen k pozastavení jeho umísťování do doby, než bude např. vydán další expertní posudek¹ nebo než bude záměr s dotčenou obcí znovu projednán. Musely by být také jasně vymezeny podmínky, po jejichž splnění by mohlo být veto obce překonáno. V případě, že by obce získaly právo veta absolutní, pak by nebylo možné jej překonat jiným postupem a ukončilo by buď celý proces, nebo danou fází umísťování úložiště.

Použití práva veta obcí by nebránilo budoucímu zahájení nového řízení o umístění úložiště na území obce, ovšem i toto nové řízení by mohlo být znovu zablokováno. Stát by tak byl nucen se s dotčenou obcí dohodnout, aby k opětovnému vetování nedošlo.

Právo veta odblokuje konflikt

Stát však požadavek obcí na úpravu procesu, který by jim umožnil spolurozhodovat v řízení výběru lokality pro úložiště (například právě pomocí práva veta), odmítá. Zahraniční zkušenosti jsou přitom jasným důkazem, že posílení demokratických složek vede k cíli. Ve Švýcarsku, Švédsku a Finsku obce toto právo veta mají a k zablokování procesu umístování úložišť radioaktivního odpadu v těchto zemích nedošlo. Naopak, právě Švédsko a Finsko jsou země, které při budování úložiště došly nejdál. V obou zemích již vybrali lokalitu a nyní probíhají průzkumy.

Pokud bude obcím přiznáno právo na spolurozhodování o umístění úložiště, přinese to řadu výhod. Dojde tak například k faktickému zrovnoprávnění obcí vůči ostatním subjektům v procesu vyhledávání a povolování vybraných jaderných zařízení. Tento krok posílí postavení obcí, čímž se vyrovná handicap vůči ekonomicky a politicky podstatně silnějšímu subjektu – státu. Státní úředníci začnou brát obce jako skutečné partnery, které nelze opomíjet. Posílená role obcí přinese otevřenou a demokratickou diskusi a dodá váhu připomínkám veřejnosti. Kritika, která z nich vzejde, pomůže zvýšit bezpečnost vybraných jaderných zařízení. Obce, které vysloví souhlas s umístěním jaderného zařízení na svém území, budou mít sílu vyjednat provedení přijatelnějších kompenzačních opatření.

Zapojení obcí do procesu umístování úložiště

Podle zákona o obcích jsou obce základním územím samosprávného společenství občanů. Obce pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání rovněž veřejný zájem. Účast obce v procesu umístování úložiště je umožněna již současnou právní úpravou. Stále však existují fáze (resp. správní řízení), v nichž obec výše uvedené úkoly plnit nemůže, protože nemá postavení účastníka (včetně řízení podle atomového zákona, které je nezbytnou podmínkou umístění úložiště).

Vložení práva veta by pak bylo spojeno s právem na účastenství v řízení, což by – kromě možnosti obce vetovat umístění úložiště na svém území – umožnilo obci též uplatňovat práva běžného účastníka řízení dle správního řádu (např. podávání námitek). Účast by zároveň zajistila větší transparentnost ve smyslu větší kontroly průběhu daného řízení veřejností (byť jen dotčenou).

Využití práva veta by pak v souladu s legislativou o obcích náleželo zastupitelstvu. V případě, že by zastupitelstvo nechtělo ve věci přijetí úložiště na

katastru obce rozhodnout samo, umožňuje mu zákon také uspořádat místní referendum. Obyvatelé by měli možnost „rozhodnout“ o použití práva veta. Místní referendum je již dnes právně závazné.

Konstrukce institutu práva veta obce

Veto by podle právních analýz Ekologického právního servisu (EPS) mělo být definováno jako právo obce, jejíž území je dotčeno návrhem na umístění úložiště radioaktivního odpadu. Takto úzce omezené veto jen minimálně zasahuje do českého právního řádu, který by se v případě návrhu obecného veta obce musel měnit daleko výrazněji.

Právo veta obcí musí respektovat zásadu „ne bis in idem“, tedy „ne dvakrát o tomtéž“. Dále je třeba zachovat hierarchii územně plánovací dokumentace, kterou lze shrnout do dvou kumulativních pravidel:

- vyšší typ územně plánovacího dokumentu je právně závazný pro typ nižší; a současně
- čím nižší typ územně plánovací dokumentace, tím menší území řeší, zato jej řeší podrobněji.

Právo veta obce tuto hierarchii nesmí porušit, aby nedošlo k jejímu převrácení, tedy aby se nestalo, že by byl např. územní plán obce závazný pro zásady územního rozvoje kraje.

Další problém může nastat v situaci, kdy je umístěním úložiště radioaktivního odpadu dotčeno území více obcí, z nichž některé by právo veta neuplatnily (např. proto, že se záměrem umístit úložiště souhlasí) a některé by naopak úložiště vetovaly. V této věci nelze uplatnit dělení obcí do tří kategorií a dát přednost např. obci třetího stupně před „obyčejnou“ obcí prvního stupně, neboť by šlo o zásadní popření zákona o obcích². Řešením je respektovat právo veta každé obce, byť dotčené jen „částečně“, neboť navrhované právo veta slouží k ochraně menšinových zájmů obce. Pokud by se stát nedokázal dohodnout se všemi dotčenými obcemi v dané lokalitě, měl by od svého záměru ustoupit.

V jaké fázi vyhledávání úložiště by bylo právo veta obce nejúčinnější?

V zásadě je možné uvažovat o fázi koncepční, tedy etapě, v níž se o umístění úložiště teprve jedná a tento záměr je poté vtělen do územně plánovací dokumentace, a o fázi realizační, ve které je o umístění úložiště na konkrétním území již rozhodnuto a která se tedy zabývá podmínkami výstavby, technickým řešením apod.

Koncepční fáze

Politika územního rozvoje: Vložit právo veta dotčené obce do projednávání politiky územního rozvoje by bylo efektivní, neboť je závazná pro navazující územně plánovací dokumentaci (zásady územního rozvoje kraje a územní plány obcí), která nesmí být s politikou územního rozvoje v rozporu. Jako pojistku, aby nebylo možné právo veta obce jakkoliv obejít, je nutné současně vložit právo veta také do projednávání zásad územního rozvoje. Pak by se uplatnilo v případě, že by problematika umístění úložiště nebyla v politice územního rozvoje řešena.

Zásady územního rozvoje: Možnost obce vetovat návrh na umístění úložiště je komplikovaná tím, že samotné zásady územního rozvoje musí být v souladu s politikou územního rozvoje a bez odstranění případného rozporu v jejich obsahu nelze zásady vydat. Případná výjimka pro umístění úložiště by byla oprávněně vnímána jako protikladná ke zbylým ustanovením stavebního zákona. Právo veta zásad územního rozvoje by proto mělo být podmíněno tím, že vetovaný záměr (umístění úložiště) nebyl v politice územního rozvoje vůbec či bez konkretizace lokality či lokalit pro úložiště.

Přípravné práce dle atomového zákona: Zde by postačilo novelizovat § 26 vložím nového odstavce: „Při své činnosti podle odstavce 3 je Správa povinna postupovat v úzké součinnosti s obcemi, na jejichž území ji provádí. Bez předchozího souhlasného stanoviska obce k přípravě úložiště radioaktivních odpadů podle odstavce 3 písm. a) včetně průzkumných prací nesmí Správa svou činnost na jejím území zahájit.“ Nevydání souhlasného stanoviska lze chápat jako uplatnění práva veta dotčenou obcí.

Stanovení průzkumného území: Další možnost nabízí zákon o geologických pracích. Stačí rozšířit taxativní výčet důvodů v § 4a odst. 5 o další důvod: „dotčená obec uplatnila ve věci stanovení průzkumného území pro umístění úložiště radioaktivního odpadu právo veta“.

Vložení práva veta obcí do dalších ustanovení stavebního zákona se nejeví jako vhodné, neboť územně plánovací podklady jsou právně nezávazné dokumenty výrazně technického charakteru. Právo veta obce by zde bylo bezúčelné. Nižší typy územně plánovací dokumentace (územní a regulační plán) pak musí být vždy v souladu s politikou, resp. zásadami územního rozvoje.

Realizační fáze

Řízení dle atomového zákona: Je relativně nezávislé na ostatních typech správních řízení, proto vložení práva veta dotčené obce do tohoto procesu je možné bez ohledu na jeho existenci v jiných fázích umístění úložiště. Pro zajištění práva veta stačí novelizovat § 14 atomového zákona následovně: „Účastníkem řízení dle § 9 odst. 1 písm. a), b), f) a g) je rovněž obec, na jejímž území má být jaderné zařízení nebo úložiště umístěno. V případě, že obec využije práva veta, nelze povolení podle § 9 odst. 1 písm. a) vydat.“ Bez povolení totiž nelze úložiště radioaktivního odpadu umístit. V krajním případě postačí právo veta obce vložit pouze do tohoto řízení.

Územní řízení: Již dnes může obec uplatňovat námítky k ochraně svých zájmů nebo k ochraně

zájmů občanů obce. Rozhodování v území však musí být dle stavebního zákona v souladu s politikou, resp. se zásadami územního rozvoje, což přesouvá problém opět do fáze koncepční. Případná výjimka z nutnosti souladu územního rozhodování s uvedenými dokumenty v případě úložiště by byla nesystémová.

Stavební řízení: Vložení práva veta dotčených obcí až do této fáze (bez současného vložení veta do fáze koncepční) je nevhodné, neboť při použití veta dotčenou obcí hrozí riziko marně vynaložených nákladů bez jakéhokoli výsledku v tom smyslu, že nejprve musí proběhnout výše uvedené fáze, než se záměr úložiště dostane až do stádia řízení o stavebním povolení.

Závěr

Jako ideální právní úpravu, která má šanci od-blokovat konflikt mezi obcemi a úřady, vidíme vložení práva veta dotčené obce do projednávání Politiky územního rozvoje, neboť je závazná pro navazující územně plánovací dokumentaci. Pokud by bylo umístění úložiště obcí odmítnuto již v této fázi, odpadla by nutnost novelizovat další ustanovení stavebního zákona. Současně by bylo nutné umožnit obci vetovat také zásady územního rozvoje, aby se zabránilo obcházení zákona.

Jako stejně efektivní vedle vetování Politiky územního rozvoje vnímáme také vložení práva veta do atomového zákona, což by zabránilo Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost ve vydání povolení k umístění úložiště na území dotčené obce. Právo veta dotčené obce v atomovém zákoně by navíc vyžadovalo jen minimální změny právních předpisů.

Více informací najdete na www.hnutiduha.cz/uloziste.

Poznámky:

[1] Expertními posudky se rozumí především možné expertní posouzení Českou geologickou službou, nutné pro zpracování projektu ke geologickým pracím dle § 6 odst. 3 zákona č. 62/1988 Sb. (ty jsou při realizaci úložiště nezbytné), dále lze pod tento pojem zahrnout též dokumentaci zpracovávanou v procesu SEA, respektive EIA (neboť úložiště spadá do působnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů).

[2] Obce nejsou ve vztazích instanční hierarchie, navrhované právo veta dotčené obce navíc spadá do oblasti samostatné působnosti.



Hnutí DUHA
Friends of the Earth Czech Republic

Hnutí DUHA
Údolní 33
602 00 Brno
www.hnutiduha.cz



Calla – Sdružení pro zá-
chranu životního prostředí
Fráni Šrámka 35
370 04 České Budějovice
www.calla.cz



EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS

Ekologický právní servis
Dvořákova 13
602 00 Brno
www.eps.cz

Autoři: Mgr. Petr Bouda, Mgr. Jiří Nezhyba, Ekologický právní servis (autoři právních analýz a legislativních návrhů); Ing. Martin Sedlák, Hnutí DUHA; Ing. Edvard Sequens, Calla.

Vydalo Hnutí DUHA, 2010.

