JUDr. Jindřich Jašek
advokátní kancelář

Ústavní soud
Joštova 625/8
602 00 Brno

V Brně, dne 30. 12. 2022

Stěžovatelé:

městys Budišov
IČ 00289159
se sídlem Budišov 360, PSČ 675 03

obec Hodov
IČ 00376850
se sídlem Hodov 54, PSČ 675 04

obec Nárameč
IČ 00378216
se sídlem Nárameč 7, PSČ 675 03

obec Oslavice
IČ 00842524
se sídlem Oslavice 1, PSČ 594 01

obec Oslavička
IČ 00378305
se sídlem Oslavička 39, PSČ 675 05

obec Osové
IČ 00842532
se sídlem Osové 14, PSČ 594 01

obec Rohy
IČ 00378569
se sídlem Rohy 52, PSČ 675 05

obec Rudíkov
IČ 00290386
se sídlem Rudíkov 2, PSČ 675 05

všichni stěžovatelé zastoupeni
JUDr. Jindřichem Jaškem, advokátem
se sídlem Koliště 259/55, Brno, PSČ 602 00

Účastníci řízení:	**Nejvyšší správní soud** IČ 75003716 se sídlem Moravské náměstí 611/6, Brno, PSČ 602 00 **Městský soud v Praze** IČ 00215660 se sídlem Slezská 2000/9, Praha 2, PSČ 120 00
Vedlejší účastník 1:	**Vláda České republiky** IČ 00006599 se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, PSČ 118 01
Vedlejší účastník 2:	**Ministerstvo průmyslu a obchodu** IČ 47609109 se sídlem Na Františku 32, Praha 1, PSČ 110 15
Vedlejší účastník 3:	**Správa úložišť radioaktivních odpadů** IČ 66000769 se sídlem Dlážděná 6, Praha 1, PSČ 110 00

ÚSTAVNÍ STÍŽNOST
PROTI ROZSUDKU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ZE DNE 2. 11. 2022, Č. J. 10 AS 350/2021-69 A PROTI USNESENÍ MĚSTSKÉHO SOUDU V PRAZE ZE DNE 30. 6. 2021, Č. J. 9 A 16/2021-112

ve smyslu ustanovení § 72 a následujících zákona č. 182/1993 Sb.,
o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

D a t o v o u s c h r á n k o u

Podle ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“); řízení před Ústavním soudem (dále jen „**ÚS**“) nepodléhá soudním poplatkům.

Přehled příloh je uveden na následující straně

Přílohy:

- Plné moci právního zástupce stěžovatelů
- Osvědčení o registraci právního zástupce stěžovatelů k DPH
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-112
- Metodické pokyny č. MP.22 (požadavky, indikátory vhodnosti a kritéria výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště)
- Průvodní dopis Ministerstva průmyslu a obchodu, č. j. MPO 503874/20/41500/01000 (přiloženo k Žalobě)
- Část IV materiálu č. j. 1528/20 - Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál k usnesení Vlády k zúžení počtu lokalit a dalšímu postupu prací (přiloženo k Žalobě)
- Příloha k části IV - Posouzení procesu hodnocení lokalit hlubinného úložiště v letech 2014 až 2020 – manažerské shrnutí ze dne 9. 11. 2020 (přiloženo k Žalobě)
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 132/2015-83 (přiloženo k Žalobě)
- Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 4. 5. 2018, č. j. MZP/2018/430/221, sp. zn. R/3588 (přiloženo k Žalobě)

I.
Shrnutí řízení před obecnými soudy

[1] Dne 21. 12. 2020 Vedlejší účastník 1 (dále jen „**Vláda**“) vydal usnesení č. 1350 o plánu činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2021, tříletém plánu a dlouhodobém plánu a k přípravě hlubinného úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva v České republice (dále jen „**Úložiště**“), jehož výrokem I. 2. schválil návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na čtyři preferované (Březový potok, Horka, Hrádek a Janoch - ETE-jih), (dále jen „**Rozhodnutí Vlády**“).

[2] Dne 22. 2. 2021 podali stěžovatelé proti Rozhodnutí Vlády žalobu (dále jen „**Žaloba**“) podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**soudní řád správní**“).

[3] Dne 2. 8. 2021 bylo předchozímu právnímu zástupci stěžovatelů doručeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-112, kterým byla Žaloba odmítnuta.

[4] Městský soud v Praze dospěl k závěru, že Rozhodnutí Vlády nepodléhá přezkoumání soudy ve správním soudnictví, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, tedy o úkon, jímž by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatelů.

[5] Dne 2. 11. 2022 byl předchozímu právnímu zástupci stěžovatelů doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69, kterým NSS zamítl kasační stížnost stěžovatelů proti citovanému usnesení Městského soudu.

[6] NSS kasační stížnost zamítl s tím, že Rozhodnutí Vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, tj. nejsou jím založena, měněna ani závazně určena práva nebo povinnosti. Rozhodnutím Vlády je pouze vyjádřena politická vůle Vlády, která slouží jako podklad pro další činnost orgánů státní správy v procesu nalezení vhodné lokality Úložiště.

II.
Vymezení ústavní stížnosti

[7] V souladu s ustanovením § 72 a následujícími zákona o Ústavním soudu; podávají tímto stěžovatelé zastoupení JUDr. Jindřichem Jaškem, advokátem, v zákonné dvouměsíční lhůtě stanovené ustanovením § 72 odst. 3. zákona o Ústavním soudu

ú s t a v n í s t í ž n o s t

proti:

(a) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69; a současně proti

(b) usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-12

(dále jen „**Napadená rozhodnutí**“).

[8] Stěžovatelé podávají ústavní stížnost proti Napadeným rozhodnutím pro porušení:

(a) práva na spravedlivý proces; a současně

(b) práva na samosprávu; a současně

(c) práva na příznivé životní prostředí svých obyvatel, resp. svého vlastního.

III.
Shrnutí důvodů ústavní stížnosti

[9] Stěžovatelé namítají, že soudy Napadenými rozhodnutími zkrátily jejich Ústavou garantovaná práva, jelikož se meritorně nezabývaly Žalobou.

[10] Lokalita, která zahrnuje území stěžovatelů, byla Rozhodnutím Vlády vybrána jako vhodná pro výstavbu Úložiště. Od té chvíle, a nikoliv v důsledku dalších aktů veřejné správy, jsou stěžovatelé zásadním způsobem omezeni na svém právu na samosprávu – je utlumen územní rozvoj obcí, investiční záměry i nakládání s majetkem, jehož cena poklesla. Omezení, která z Rozhodnutí Vlády vyplývají, jsou tedy nejen intenzivní, ale rovněž dlouhotrvající. Se zprovozněním Úložiště se totiž aktuálně počítá k roku 2050.

[11] Správní soudy dovodily, že volba vhodné lokality pro umístění podzemního úložiště radioaktivního odpadu je toliko projevem politické vůle, který slouží výhradně jako podklad pro další činnost orgánů státní správy v procesu nalezení vhodné lokality úložiště.

[12] Takový závěr není správný, neboť žádný další proces nalezení vhodné lokality neexistuje. Soudy ho ostatně ani přesně neidentifikovaly. Rozhodnutí Vlády je tudíž třeba materiálně považovat za rozhodnutí, a umožnit jeho věcný přezkum. K úpravě zapojení stěžovatelů do výběru vhodné lokality, jak ji ukládá zákon, nedošlo.

IV.
Rozhodnutí Vlády je z materiálního hlediska správním rozhodnutím

[13] Soudy v Napadených rozhodnutích připustily, že usnesení Vlády může za určitých okolností nabýt povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V nyní řešené věci však neshledaly, že by Rozhodnutí Vlády naplnilo veškeré kumulativní požadavky potřebné k tomu, aby mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu v řízení žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. NSS konstatoval, že schválení zúžení počtu lokalit na čtyři preferované (výrok I. bod 2. Rozhodnutí Vlády) není samo o sobě způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatelů, neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují jejich práva nebo povinnosti. Výrok Rozhodnutí Vlády, jímž Vláda schválila zúžení počtu lokalit, je podle NSS určen příslušným ministerstvům, resp. Vedlejšímu účastníkovi 3. NSS ve vztahu k tomuto výroku dále uvedl, že Vláda jím vyjadřuje politickou vůli pokračovat v procesu přípravy Úložiště a usměrňuje činnost ministerstev a Vedlejšího účastníka 3 vedoucí k uskutečnění tohoto cíle. Uzavřel, že výrok I. Rozhodnutí Vlády je podkladem pro další činnost těchto orgánů v procesu nalezení vhodné lokality Úložiště, na nějž bude jako další krok navazovat proces jeho umístění a výstavby.

[14] S tímto posouzením stěžovatelé nesouhlasí. Dle stěžovatelů je Rozhodnutí Vlády samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím v rámci řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Rozhodnutí Vlády se dotýká jejich veřejných subjektivních práv a bylo vydáno Vládou v postavení správního orgánu, přičemž rozhodování Vlády se odehrálo v oblasti veřejné správy. Výrok I. Rozhodnutí Vlády není adresován pouze vybraným ústředním správním úřadům, jak uvádí NSS, nýbrž působí i vně veřejné správy. Nejedná se ani o pouhé vyjádření politické vůle Vlády pokračovat v procesu přípravy Úložiště.

[15] Konkrétně stěžovatelé namítají, že Rozhodnutí Vlády je samostatně stojícím podmiňujícím rozhodnutím, které zasluhuje úplný a včasný soudní přezkum již v této fázi celého procesu rozhodování o umístění a výstavby Úložiště. Pouze tímto způsobem může být vyhověno ústavním požadavkům na ochranu základních práv stěžovatelů, zejména ústavně zaručeného práva na samosprávu a práva na příznivé životní prostředí. Zprostředkovaný soudní přezkum Rozhodnutí Vlády v rámci řízení o žalobě proti některému z následujících správních rozhodnutí není způsobilý dostát nároku na včasnou a účinnou soudní ochranu v souladu s čl. 36 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V takovém případě totiž bude soudní přezkum omezen na posouzení zákonnosti Rozhodnutí Vlády jakožto podkladového aktu. Nadto bude realizován natolik opožděně, že jeho faktický význam pro stěžovatele bude značně oslaben. Odepření úplného a včasného soudního přezkumu současně kontrastuje s výjimečností a neopomenutelným celospolečenským významem procesu přípravy Úložiště.

[16] NSS ve své judikatuře setrvale zdůrazňuje, že každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do jeho práv nebo povinností musí být podroben *účinné* soudní kontrole (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Ustanovení o soudní ochraně ve správním soudnictví je proto v pochybnostech zapotřebí vykládat ve prospěch přípustnosti takové ochrany (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Jinak řečeno, v pochybnostech má být soudní přezkum umožněn a má být zvolen výklad, který maximálně dbá zachování práva na přístup k soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Stěžovatelé se domnívají, že z výše naznačených důvodů, které budou níže v podrobnostech rozvedeny, měly správní soudy přistoupit k meritornímu přezkumu Rozhodnutí Vlády a umožnit stěžovatelům plnohodnotnou obranu jejich práv.

[17] Vláda přijímá různé koncepční materiály označované jako politiky a programy, které stanoví priority rozvoje v různých oborech veřejného života (např. politika územního rozvoje, národní politika výzkumu, vývoje a inovací, program rozvoje venkova atd.). Schválení těchto koncepčních dokumentů, které jsou určeny především orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnoprávního působení, je výsledkem Vládního, politického rozhodnutí, nejedná se o projev výkonu státní správy.

[18] Nicméně zúžení počtu uvažovaných lokalit Úložiště není svou povahou koncepčním materiálem určeným toliko orgánům veřejné správy. **Zúžení počtu lokalit Úložiště je ve své podstatě individuální správní akt, protože se zásadním způsobem dotýká stěžovatelů a dalších obyvatel a obcí, v jejichž katastrálních územích se nachází zbývající tři lokality (Březový potok, Hrádek a Janoch - ETE-jih).**

[19] Jako koncepční materiál v oblasti nakládání s radioaktivními odpady slouží *Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem v ČR*, která byla v souladu s § 108 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**atomový zákon**“) schválena usnesením Vlády ČR č. 597/2019 ze dne 26. 8. 2019 (dále jen „**Koncepce**“). Porovnáním obsahu Rozhodnutí Vlády a Koncepce lze jednoznačně dospět k závěru, že Rozhodnutí Vlády konkrétně provádí Koncepci a má velmi jasný obsah, který se negativně dotýká práv stěžovatelů.

[20] Ustálená judikatura správních soudů [(ostatně značně inspirovaná judikaturou Ústavního soudu, srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325) anebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002 (U 30/27 SbNU 337)], pak dovodila, že „*pojem ‚rozhodnutí‘* je třeba chápat jako **jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.**

[21] Neobstojí případné námitky, že Rozhodnutí Vlády nemělo příslušnou formu a nebyla vydána v žádném správně-právním procesu. Proti nim lze dokonce namítnout, že **potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu**. Navíc podle ustálené judikatury správních soudů vždy platilo, že pokud zvláštní právní předpis neupravoval procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) - (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006 č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 926/2006 Sb. NSS).

[22] Popisovaná koncepce materiálního pojetí rozhodnutí byla správními soudy vytvořena především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodováním orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity. Pokud by tato koncepce neplatila, pak by totiž mohlo docházet k případům, kdy by sice bylo do právní sféry dotčených osob zasahováno, avšak bez možnosti jejich odpovídající procesní ochrany.

[23] Právě toto je situace stěžovatelů, jejichž situace se se zúžením počtu uvažovaných lokalit Úložiště podstatně zhoršila, avšak současně dle Městského soudu v Praze i NSS nemají možnost tohoto rozhodnutí jakkoliv zpochybňovat.

[24] Vydá-li orgán veřejné moci takovéto procesně vadné rozhodnutí, je plně namístě v rámci jeho následného přezkumu ve správním soudnictví mít na zřeteli pochopení pro často velmi obtížnou situaci žalobce, který se právě v důsledku nedostatečné právní úpravy či vadného postupu tohoto orgánu dostal do situace značné právní nejistoty.

[25] Není přitom pochyb, že i Vláda může být správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního, a tedy že její rozhodnutí mohou podléhat kontrole správních soudů (srov. též rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65, body 9 až 14). Pravomocem, které Vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy, odpovídá postavení Vlády jako správního úřadu *sui generis* (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, který se sice týkal postavení prezidenta republiky jako součásti moci výkonné, ale obecné východisko odlišení jeho pravomocí, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů na jedné straně a ve formě správních úkonů na straně druhé, lze analogicky vztáhnout i na postavení Vlády).

[26] Pokud by i přes výše uvedenou argumentaci existovaly pochyby o povaze Rozhodnutí Vlády, pak stěžovatelé poukazují na zásadu *in dubio mitius*. **Právní vakuum vzniklé absencí zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů jde na vrub státu a jeho orgánům, nikoliv stěžovatelům. Za této situace by se měl aplikovat pro stěžovatele příznivější výklad povahy Rozhodnutí Vlády, tedy že jde o správní rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.**

[27] Při přezkumu není soud vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. V daném případě je tímto důvodem zejména **princip právní jistoty**, který neoddělitelně patří ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty, přičemž jeho nepominutelným komponentem je mj. legitimní **předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci**. Stěžovatelé se ocitli v situaci, kdy neví, jaká procesní práva a povinnosti jim náleží. Nemají jistotu, že jejich námitky budou v navazujícím řízení relevantně vypořádány, resp. že nebudou odmítnuty s tím, že tyto námitky měly být uplatněny dříve, jelikož o výběru lokality již bylo rozhodnuto. Není totiž jasné, zda by při vyloučení soudního přezkumu Rozhodnutí Vlády bylo možné zúžení počtu lokalit ještě zvrátit. **Stěžovatelé si ani nemohou být jisti, že stejným postupem Vlády nedojde k dalšímu zúžení vybraných lokalit, a to třeba až na poslední finální lokalitu.**

V.
K výběru vhodné lokality nedochází v následujících procesech

[28] Stěžovatelé namítají, že Rozhodnutí Vlády je jedním z řady řetězících se aktů v celkovém procesu přípravy Úložiště, jehož samostatný soudní přezkum je přípustný. Rozhodnutí Vlády je podmiňujícím rozhodnutím, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů, přestože není finálním rozhodnutím v celém procesu přípravy Úložiště. Rozhodnutí Vlády navázalo na řízení o stanovení průzkumného území,[1] resp. na řízení o prodloužení doby platnosti průzkumného území,[2] a bude následováno řízením o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry.

[29] Mechanismus výběru vhodné lokality Úložiště je zřejmý: Probíhá výhradně tak, že Vláda **schvaluje doporučení** Vedlejšího účastníka 3. **Rozhodnutí Vlády tedy neobsahuje projev politické vůle, ale pouze schválení doporučení Vedlejšího účastníka 3**. Toto doporučení je pak založeno na odborném posouzení učiněném v souladu s Metodickými pokyny č. MP.22 (požadavky, indikátory vhodnosti a kritéria výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště) a vyhláškou Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení k provedení § 24 odst. 7 a § 47 odst. 4 atomového zákona.

K důkazu:

- Metodické pokyny č. MP.22 (požadavky, indikátory vhodnosti a kritéria výběru lokalit pro umístění hlubinného úložiště)

[30] Fakticky je tak výběr vhodné lokality založený na odborném uvážení, jehož správnost se v dalších procesech nepřezkoumává, ani se k němu žádný další proces nevrací. Následně probíhá důslednější průzkum, dokud není „překlopen“ ve výběr poslední lokality. To vše mimo řízení, mimo možnost, aby stěžovatelé napadli i nejzřejmější excesy odborného posouzení.

[1] Rozhodnutí ministra životního prostředí o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu v lokalitě Horka bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 132/2015-83, zrušeno, aniž by bylo ve správním řízení opětovně rozhodnuto.

[2] Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2018, č. j. MZP/2018/430/221, sp. zn. R/3588, ministr životního prostředí definitivně zastavil řízení o prodloužení doby platnosti průzkumného území pro geologické práce pro vyhledávání Úložiště v lokalitě Horka v důsledku zpětvzetí žádosti Vedlejšího účastníka 2.

[31] **Způsob výběru lokality Úložiště na úrovni ústřední správy předvídá a upravuje Politika územního rozvoje**, která stanoví *„Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady: Provést výběr finální a záložní lokality se zohledněním oprávněných zájmů dotčených obcí a krajů a za jejich účasti. Zodpovídá: Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci se Správou úložišť radioaktivních odpadů. Termín: nejpozději rok 2030"* (bod 169).

[32] Závěry Napadených rozhodnutí proto trpí zásadní vadou, pokud tvrdí, že k výběru vhodné lokality dojde v blíže neurčeném řetězci navazujících procesů, avšak Politika územního rozvoje stanoví zcela odlišný postup. S tím se ani správní soudy nijak nevypořádaly.

[33] **Nelze proto souhlasit s tvrzením NSS, že Rozhodnutím Vlády vyjadřuje Vláda svou politickou vůli, ani že k výběru vhodné lokalitě dochází v řetězci dalších procesů.** Rozhodnutí Vlády bylo totiž přijato na základě doporučení Vedlejšího účastníka 3 jakožto orgánu státní správy majícího v gesci výběr lokality Úložiště a jeho výstavbu. Vedlejší účastník 3 provedl technické hodnocení potenciálních lokalit k umístění Úložiště, na jehož základě pak doporučil zúžit seznam lokalit z původních devíti na čtyři, mezi něž spadá i lokalita Horka nacházející se v katastrech stěžovatelů.

K důkazu:

- Průvodní dopis Ministerstva průmyslu a obchodu, č. j. MPO 503874/20/41500/01000 (přiloženo k Žalobě)
- Část IV materiálu č. j. 1528/20 - Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál k usnesení Vlády k zúžení počtu lokalit a dalšímu postupu prací (přiloženo k Žalobě)
- Příloha k části IV - Posouzení procesu hodnocení lokalit hlubinného úložiště v letech 2014 až 2020 – manažerské shrnutí ze dne 9. 11. 2020 (přiloženo k Žalobě)

[34] Stěžovatelé nerozporují politický rozměr nastavení energetické politiky, jejíž součástí je i řešení otázky radioaktivního odpadu. Rozhodnutí Vlády, které určuje vhodné lokality Úložiště, je však výhradně prostým překlopením závěrů správního orgánu bez jakéhokoliv politického vkladu. **Fakticky tak jde o rozhodnutí Vedlejšího účastníka 3, které se účelově vyčleňuje z rámce správního řízení, resp. standardních procesů ve veřejné správě, na které je přinejmenším podpůrně použitelný správní řád, a související ochrany dotčených subjektů.** Politické je tak zejména vyloučení obcí z výběru lokality Úložiště, a to v přímém rozporu s požadavky zákona.

[35] Rozhodnutí Vlády tedy není podmiňujícím rozhodnutím, bez něhož nemůže být podmíněné rozhodnutí vůbec vydáno, nýbrž jedním z řetězících se rozhodnutí, která na sebe navazují i co do úpravy hmotných práv a povinností svých adresátů. Jinak řečeno, Rozhodnutí Vlády je specifickým rozhodnutím, se kterým právní úprava nepočítá, navazující procesy z něj vychází a zároveň se již nevrací k jeho předmětu.

[36] Chybějící právní úprava má za následek rovněž značnou právní nejistotu stěžovatelů, kterou se v napadeném rozsudku nepodařilo rozptýlit ani NSS. **Z Napadených rozhodnutí nevyplývá, v jaké konkrétní fázi procesu přípravy Úložiště přichází přezkum Rozhodnutí Vlády (jako podkladového aktu pro rozhodnutí příslušného správního orgánu) v úvahu.** Předměty všech následujících řízení jsou vymezeny odlišně a neposkytují prostor pro přezkum rozhodnutí o zúžení počtu lokalit, což oslabuje možnost stěžovatelů usilovat o soudní přezkum Rozhodnutí Vlády alespoň v mezích § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

[37] V uvedeném smyslu se Napadená rozhodnutí odlišují od jiných případů, kdy soudy sice nevyloučí, že by akt vydávaný Vládou mohl být v materiálním smyslu aktem, proti kterému svědčí soudní ochrana, ovšem jasně identifikují, že dotčené osobě svědčí adekvátní ochrana na půdorysu jiného, konkrétního řízení. Kupříkladu v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23, NSS odkázal s ochranou proti vyhlášení národní kulturní památky (nařízením Vlády), které i podle soudu materiálně splňuje mnohé znaky opatření obecné povahy, do řízení o vyhlášení obyčejné kulturní památky, neboť jen ta může být později vyhlášena národní kulturní památkou. Tato návaznost platí bezvýhradně, proto ani nevznikají pochyby, kdy a jak se má vlastník věci proti zásahu do svých práv bránit, byť preventivně. **Naopak v dané věci soudy odkazují stěžovatele, aby v horizont následujících více než čtyřiceti letech zkusili výběr lokality zpochybnit v některém z blíže neurčených procesů.**

[38] Rozhodnutí Vlády lze srovnat i s usnesením Vlády č. 46 ze dne 17. 1. 2018, o posouzení převahy veřejných zájmů na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016-2023. Ve vztahu k jeho přezkumu došly správní soudy k závěru, že se nejedná materiálně o opatření obecné povahy, ale o předvídanou součást procesu přijímání Koncepce vodní dopravy, kterou vyžaduje zákon (§ 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) vycházející z požadavků unijního práva (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 176/2019-37). V posuzované věci je situace odlišná, protože Rozhodnutí Vlády není součástí žádného procesu; výběr vhodné lokality řeší samostatně jako typický řetězící akt. Jeho prostřednictvím Vláda neartikuluje veřejný zájem, nýbrž výhradně přebírá a potvrzuje výsledky odborného posouzení.

[39] **Žádné zákonné ustanovení stěžovatelům nezaručuje, že správní soud k tomuto zprostředkovanému přezkumu skutečně přistoupí.** Stěžovatelé se proto obávají možného postupu soudu, který jejich námitky směřující proti Rozhodnutí Vlády odmítne jako nepřípustné, neboť nebudou spadat do rozsahu řízení, jehož výsledek bude v budoucnu podroben soudnímu přezkumu. Ostatně správní soud rozhodující o přezkumu následného rozhodnutí může přezkum Rozhodnutí Vlády stěžovatelům odepřít právě s odkazem na závěr NSS, že se jedná toliko o projev politické vůle Vlády, který není ve správním soudnictví přezkoumatelný, neboť nezasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. **V takovém případě bude stěžovatelům nadobro odepřena možnost bránit se například proti nezákonnému způsobu, jimž byla získána data v lokalitě Horka (v podrobnostech srov. části VI. až VII. Žaloby).**

[40] Nadto je patrné, že stěžovatelé nebudou moci podle výkladu Napadených rozhodnutí brojit proti jednotlivým krokům výběru vhodné lokality, tedy např. namítat, že Rozhodnutím Vlády došlo k pominutí lokality, která byla zjevně vhodnější pro výstavbu Úložiště, až Vláda vydá v budoucnu další rozhodnutí, kterým zúží další výběr na dvě nebo jedinou lokalitu.

[41] Stěžovatelé na tomto místě analogicky odkazují na rozhodování o soudním přezkumu usnesení, kterým Vláda schvaluje systemizaci podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. NSS dovodil, že systemizace je pro eventuální navazující dotčení na právech adresátů tzv. podkladovým rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2019, č. j. 5 Ads 269/2018-44).

[42] Ačkoliv NSS v případě usnesení Vlády o schválení systemizace neshledal přímý zásah do práv stěžovatele, konstatoval v bodu 54 rozsudku č. j. 8 Ads 301/2018-45 následující: *„Pokud by se však ukázalo, že by systemizace nebo organizační struktura představovaly akt, který by již nikdy nemohl být podroben soudnímu přezkumu ani nepřímo, na což ve své kasační stížnosti poukazuje stěžovatel, soud by musel zvažovat, zda nevyložit přímost zásahu šířeji. Je totiž třeba souhlasit se stěžovatelem, že není přípustné, aby se nikdy nemohl domoci ochrany proti případně nezákonné systemizaci.“*

[43] Uvedenou otázkou **se soudy v Napadených rozhodnutích nijak nezabývaly**. Přijaly bez úvahy a bližšího odůvodnění premisu, že výběr lokality pro Úložiště se závazným způsobem vyřeší v budoucích procesech a řízeních. V těch se však bude řešit konkrétní umístění Úložiště, jeho výstavba a provoz, nikoliv otázka, která lokalita z posuzovaných je pro výstavbu Úložiště vhodná.

VI.
Předmět navazujících procesů a řízení

[44] Správní soudy dovodily, že stěžovatelé budou mít ***případně*** možnost hájit svá práva v budoucích správních řízeních nebo v řízeních před správními soudy. **Pominuly však, že obce nebudou mít možnost bránit se proti závěru, že jejich lokalita je nejvhodnější z hlediska odborných kritérií, ze kterých Vláda vycházela. V žádném z dalších procesů se již nebude posuzovat, zda je některá z původních devíti lokalit vhodnější.** Pokud by tomu tak bylo, nemělo by ostatně Rozhodnutí Vlády žádný smysl.

[45] Správní soudy navíc odkazují stěžovatele do procesů, které mohou probíhat za několik let, dokonce i několik desetiletí. Se zprovozněním Úložiště se totiž aktuálně počítá k roku 2050. Omezení, která z Rozhodnutí Vlády vyplývají, jsou tedy nejen intenzivní, ale rovněž dlouhotrvající. V takovém případě není možné, aby byl soudní přezkum odepřen.

[46] Stěžovatelé si jsou vědomi, že budou mít případně možnost realizovat některá svá práva v budoucích správních řízeních. **Nicméně tato navazující řízení mají odlišný předmět než výběr vhodné lokality.** Tento proces je již v běhu a stěžovatelé v něm nemají žádnou možnost obrany. **Navíc následující řízení budou vedena již jen pro zbývající čtyři lokality Úložiště, včetně lokality Horka**. Stěžovatelé se tedy v důsledku chybějící speciální právní úpravy nachází v nejistotě ohledně svých procesních práv a povinností. Bezpečnostně závažný a dlouhodobý charakter Úložiště odůvodňuje vyšší míru participace dotčených subjektů a kontroly orgánů státní správy. Kvalifikace Rozhodnutí Vlády jako politického aktu jde nelogicky proti tomuto požadavku.

[47] NSS výslovně odkázal stěžovatele do jediného konkrétního řízení, a to řízení o stanovení průzkumného území podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu (dále jen „**zákon o geologických pracích**“): *„…podle § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích je účastníkem řízení o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry mj. obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. V tomto správním řízení, jehož zahájení lze v reakci na zúžení počtu lokalit napadeným usnesením Vlády v brzké době očekávat, budou mít stěžovatelé postavení účastníků řízení, a to se všemi právy, která se s účastenstvím pojí. Jak podotkla žalovaná, volba vhodné lokality ani následná realizace hlubinného úložiště radioaktivního odpadu nejsou výsledkem jediného správního řízení, nýbrž spadají do řetězce dílčích řízení a procesů. V nich obce mohou podle možností účinné právní úpravy hájit svá práva a jejich prostřednictvím taktéž veřejné zájmy a práva svých občanů (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30). Hodnotit kvalitu stávající právní úpravy (ani právní úpravy, jejíž přijetí předvídá § 108 odst. 4 atomového zákona) však soudům v posuzované věci nepřísluší.“*

[48] **Předmět tohoto řízení je ovšem vymezen odlišně a žádným způsobem neodkazuje na Rozhodnutí Vlády. V tomto řešení se vůbec vhodnost lokality pro Úložiště neposuzuje.** Účastenství obcí v tomto řízení je fakticky podmíněno právě tím, že byly v důsledku Rozhodnutí Vlády zařazeny do užšího výběru lokalit. Stěžovatelé by v tomto případě v podstatě byli nuceni zpochybňovat své účastenství v řízení, s tím, že podle svého mínění neměli být do užšího výběru lokalit vůbec zařazeni. Podle zákona o geologických pracích Rozhodnutí Vlády, resp. zúžení počtu lokalit, není podkladovým aktem pro žádost o stanovení průzkumného území a řízení o ní. V této fázi by již zúžení počtu lokalit mělo být postaveno najisto a bráno jako pravomocný podklad pro další rozhodování. Kvůli právnímu vakuu, v němž se proces přípravy Úložiště odehrává, není jisté, zda správní soud v rámci případného přezkumu rozhodnutí o stanovení průzkumného území připustí námitky stěžovatelů směřující proti Rozhodnutí Vlády. Lze navíc dodat, že účastníkem tohoto řízení je výhradně taková obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. Sousedním obcím zahrnutým do vybrané lokality a dotčené jejím výběrem proto nebude umožněno se řízení účastnit.

[49] Žádné jiné konkrétní řízení nebo proces správní soudy nezmínily**. Proto jsou jejich závěry nepřezkoumatelné, odkazují-li obecně na „řetězce dílčích řízení a procesů".** Není přípustné, aby došlo k odmítnutí přístupu k soudní ochraně natolik vágním a neurčitým způsobem, který naopak svědčí závěru, že stěžovatelé o ochranu svých práv přichází, pokud ani soudy nejsou schopné určit, jak se mají stěžovatelé proti výběru vhodné lokality bránit.

[50] Co se týče nástrojů **územního plánování**, jak již bylo uvedeno, **Politika územního rozvoje jasně předvídá výběr lokality ústřední správou, tedy mimo územní plánování** (bod 169 Politiky územního rozvoje)**. Výběr vhodné lokality tak není úkolem územně plánovací dokumentace.**

[51] Stěžovatelé mohou brojit proti konkrétní úpravě v Zásadách územního rozvoje, nicméně při jejich přijímání a schvalování (resp. jejich změny) vychází orgán územního plánování z rozhodnutí o vhodné lokalitě Úložiště a dále již k výběru vhodné lokality Úložiště nedochází. Rozhodnutí Vlády o výběru vhodné lokality není stanoviskem dotčeného orgánu pro účely územního plánování, aby bylo možné jej rozporovat.

[52] Podobně ani v procesu **posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí** (**SEA**) a následně **posuzování vlivů konkrétního záměru na životní prostředí** (**EIA**) nedochází k posouzení vhodnosti lokality Úložiště ve smyslu odborných kritérií, podle kterých lokalitu vybírá Vláda. Nedochází k posouzení žádných variant umístění Úložiště, s výjimkou případů, kdy povinnost variantního posouzení stanoví orgán posuzování vlivů s ohledem na dotčené zájmy (tedy životní prostředí), případně pokud není vyloučeno, že koncepce či záměr bude mít negativní dopad na lokalitu v soustavě Natura 2000 podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jinak řečeno, variantní posouzení, pokud vůbec proběhne, je omezené co do počtu variant i předmětem, kterým jsou posuzované vlivy, případně výhradně vlivy na naturovou oblast.

[53] V dalších řízeních se správní orgány nevrací ani k variantám posuzovaným v procesu EIA (to se týká např. řízení o povolení výjimky z ochrany ohrožených druhů nebo ze zvláštní územní ochrany). Ani předmětem povolovacích řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „**stavební zákon**“) nejsou varianty stavby, ale toliko její umístění a provedení v podobě navržené v žádosti a k ní přiložené projektové dokumentace.

[54] S ještě menší pravděpodobností přichází v úvahu zprostředkovaný přezkum Rozhodnutí Vlády v řízení o soudním přezkumu rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území podle § 17 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon. Jakákoliv pozdější řízení v rámci přípravy Úložiště (zejm. provozní, tj. podle atomového zákona) jsou pak již natolik obsahově i časově vzdálená, že zajištění přezkumu Rozhodnutí Vlády v souvislosti s těmito je zcela iluzorní.

VII.
Absentující zvláštní úprava zapojení obcí

[55] Pokud by uvedené procesy a řízení poskytovaly dostatečnou ochranu práv stěžovatelů, nebylo by nutné přijímat zvláštní úpravu zapojení obcí. Takovou zvláštní úpravu však vyžaduje přímo zákon, a to výslovně.

[56] Dne 1. 1. 2017 nabyl účinnosti atomový zákon, který ve svém ustanovení § 108 odst. 4 předpokládá existenci zvláštního zákona upravujícího respektování zájmů obcí a jejich občanů do určitých procesů souvisejících s vyhledáváním lokality pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, jakož i při samotném povolování provozu Úložiště (zvýrazněno stěžovateli): *„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* ***a postup, jak zajistit respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle § 117 odst. 1, a jejich občanů v těchto procesech, stanoví zvláštní zákon****."*

[57] Do dnešního dne nebyl tento zákon o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivních odpadů přijat (dále jen „**Zákon o hlubinném úložišti**"). A to i přes to, že na přijetí zvláštní právní úpravy existuje celospolečenský zájem, jak potvrzuje návrh věcného záměru Zákona o hlubinném úložišti (zvýrazněno stěžovateli): „*Celospolečenský požadavek zvláštní právní úpravy je vyvolán zejména* ***bezpečnostně závažným a dlouhodobým charakterem hlubinného úložiště*** *a* ***potřebou zapojení dotčených obcí a veřejnosti do souvisejících procesů****. Ta nakonec plyne i z mezinárodních a unijních závazků České republiky. Je zřejmé, že tyto požadavky se netýkají běžných úložišť radioaktivního odpadu, která jsou již v současnosti provozována a byla v minulosti povolována, neboť v jejich případě proběhly procesy obvyklým způsobem a zájmy veřejnosti nebyly zvláště akcentovány. Zvlášť závažná povaha je veřejností a veřejnou správou přiznávána právě hlubinnému úložišti, a proto je nutné zvláštní právní úpravu věnovat právě jemu.*"

[58] Zákonodárce tedy zcela zřetelně předepsal vytvoření specifické právní úpravy. Vláda (z pozice subjektu, kterému Ústava přiznává právo zákonodárné iniciativy) na svoji povinnost rezignovala – a vyhnula se zapojení veřejnosti způsobem, který lze označit za účelový, protože naopak obce v lokalitách pro umístění Úložiště zvoleným postupem obchází, a to i se snahou omezení soudní ochrany. Rozhodnutí Vlády bylo přijaté bez jakékoliv konzultace se stěžovateli, kteří se ani nemohli vyjádřit k jeho odborným podkladům.

[59] Je proto namístě posuzovat věc širší perspektivou naznačenou výše, tedy že Rozhodnutí Vlády vychází z právního vakua. Pokud by existoval Zákon o hlubinném úložišti, byl by proces výběru lokality Úložiště formalizován a rozhodnutí o zúžení počtu lokalit by bylo soudy přezkoumatelným správním rozhodnutím. **Stát však nemůže těžit ze své dlouhodobé legislativní nečinnosti.**

[60] Stát měl vybírat lokality Úložiště až v procesu definovaném v Zákoně o hlubinném úložišti, jehož věcný záměr tolik akcentuje princip participace veřejnosti. Pokud se ale Vláda rozhodla postupovat bez této zákonné opory, pak musí umožnit soudní přezkum svého postupu. Již tradiční nauka poukazovala na to, že *„Demokratický stát hoví ideálu svobodného občana a liberálního státu, zasahujícího co nejméně do sféry života jedince. A pokud jsou státní zásahy nutné, musí býti upraveny zákonem, a tu zase pokud možno vydány nebo alespoň kontrolovány soudem.“* (Neubauer, Z. Státověda a theorie politiky. Praha, 1948, str. 300). **Jinými slovy státní zásah v podobě zúžení počtu uvažovaných lokalit Úložiště měl být učiněn na základě Zákona o hlubinném úložišti nebo měl být alespoň soudně přezkoumatelný.**

[61] Obecně přitom platí, že nejasnost a neúplnost stávající právní úpravy by neměla jít k tíži adresáta veřejnoprávního působení, který se domáhá ochrany ve správním soudnictví (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 A 131/2001-69, č. 805/2006 Sb. NSS). Rovněž tato okolnost proto svědčí ve prospěch připuštění soudní ochrany již v této fázi procesu přípravy Úložiště.

[62] Neexistuje ani racionální důvod, proč bylo nutné rozhodovat o vhodné lokalitě před přijetím Zákona o hlubinném úložišti, který splňuje požadavky atomového zákona.

[63] Obcím z vybraných lokalit jsou již nyní poskytovány štědré kompenzace z veřejných rozpočtů v řádech milionů korun za jejich nedobrovolnou „účast v procesu výběru lokality Úložiště“, aniž by zatím dle závěrů správních soudů došlo k zakládání, měnění, rušení či závaznému určování jejich veřejných subjektivních práv nebo povinnosti. **Tato skutečnost svědčí o tom, že již nyní dochází k zásahům do veřejných subjektivních práv obcí, jinak by nebylo třeba jim kompenzace poskytovat.** Takový postup, kdy si stát kupuje poslušnost namísto poskytnutí ochrany základních práv, považují stěžovatelé za neobhajitelný.

VIII.
Nemožnost plnohodnotného přezkumu Rozhodnutí Vlády

[64] Správní soudy pojaly Rozhodnutí Vlády jako podkladový, resp. subsumovaný správní akt, jehož soudní přezkum bude umožněn až v rámci přezkumu konečného (nespecifikovaného) rozhodnutí postupem podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Sama tato skutečnost implikuje, že Rozhodnutí Vlády je způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelů, nicméně jeho přezkum bude umožněn až posléze, a to pouze nepřímo. Správní soudy tím současně připouští, že Rozhodnutí Vlády je pro ostatní správní orgány zapojené do procesu přípravy Úložiště závazné, tj. orgány rozhodující v dalších řízeních se od něj nemohou odchýlit nebo jej zpochybňovat. V této souvislosti stěžovatelé poukazují na vnitřní rozpornost rozsudku NSS, který v bodu 19 uvádí, že Rozhodnutí Vlády je pouze interním aktem, jímž Vláda vyjadřuje politickou vůli. Naopak ze zbývající části odůvodnění je patrné, že NSS připouští potenciál Rozhodnutí Vlády zasáhnout veřejná subjektivní práva stěžovatelů a dalších subjektů, a stěžovatele odkazuje na možný přezkum v budoucím, blíže neurčeném řízení.

[65] Stěžovatelé proto namítají, že Rozhodnutí Vlády nepředstavuje pouze koncepční, politické rozhodnutí, nýbrž že se jedná o podmiňující rozhodnutí vrcholného orgánu moci výkonné, který zde rozhoduje jako správní orgán. V žádné pozdější fázi procesu přípravy Úložiště již nebude plnohodnotný přezkum Rozhodnutí Vlády uskutečněn.

[66] Sám NSS v dřívější judikatuře připustil specifický charakter rozhodování Vlády, konkrétně v souvislosti s udělováním souhlasu Vlády k učinění výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech. Zde zdůraznil, že **specifický charakter rozhodování Vlády nemůže být k tíži účastníka správního řízení, tím spíše, je-li relevantní právní norma nekonkrétní a neposkytuje žádné podmínky pro procesní postup** (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 64/2010-47, č. 2400/2011 Sb. NSS).

[67] Stěžovatelé jsou toho názoru, že závěry NSS jsou relevantní i pro nyní řešenou věc; o to více, že zde chybí jakákoliv (byť stručná) úprava rozhodovacího procesu Vlády o zúžení počtu lokalit. Proces vedoucí k zúžení počtu lokalit vykazuje řadu nestandardních rysů. Stěžovatelé opakují, že tento proces mimo jiné není vůbec regulován na zákonné úrovni, postrádá plnohodnotné účastenství obcí a nejasný je také samotný postup při rozhodování Vlády. To je totiž fakticky toliko schválením nezávazného doporučení Vedlejšího účastníka 3. **Jádro rozhodovací činnosti se tak odehrává mimo sféru jakéhokoliv správního či soudního přezkumu, neboť je svěřeno Vedlejšímu účastníkovi 3. Jeho návrh přitom Vláda bez bližšího odůvodnění schválila.** Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že správní soudy se Rozhodnutím Vlády po věcné stránce nezabývaly, nicméně na tomto místě považují za vhodné podotknout, že Rozhodnutí Vlády neobsahuje žádné přezkoumatelné úvahy Vlády jakožto správního orgánu rozhodujícího o zúžení počtu lokalit.

[68] Správní soud by tak při přezkumu Rozhodnutí Vlády měl k námitkám stěžovatelů přezkoumat především podkladový akt, jímž je část IV materiálu č. j. 1528/20, zpracovaného Vedlejším účastníkem 3. Soudní přezkum by proto neměl být minimalizován na pouhý přezkum podkladového aktu, neboť sám o sobě může být značně komplikovaný a vyžaduje zprostředkované přezkoumání odborného podkladového materiálu. Rovněž tato skutečnost podle stěžovatelů svědčí ve prospěch závěru, že Rozhodnutí Vlády je řetězícím se (podmiňujícím) aktem. S ohledem na vysokou odbornou náročnost, roztříštěnost a komplikovanost celého procesu přípravy Úložiště se stěžovatelé domnívají, že nejen z hlediska ochrany jejich práv je efektivnější rozhodovat jednotlivými, samostatně přezkoumatelnými akty. V případě subsumpce správních aktů a jejich zprostředkovaného přezkumu jako podkladových aktů totiž nebude nikdy možné docílit srovnatelně detailního a účinného soudního přezkumu.

[69] Zprostředkovaný přezkum Rozhodnutí Vlády v pozdější fázi rozhodovacího procesu proto stěžovatelé považují za nevyhovující. Nebude se totiž jednat o plnohodnotný přezkum v celém rozsahu rozhodnutí, který je potřebný jak s ohledem na dotčení práv stěžovatelů, tak vzhledem k zásadnímu významu Rozhodnutí Vlády pro další proces umisťování Úložiště a k významu tohoto procesu jako takového. Stěžovatelé považují za iluzorní představu, že by se správní soud při přezkumu podmíněného rozhodnutí skutečně důkladně zabýval např. jimi namítanými pochybeními při sběru dat výzkumnými a průzkumnými pracemi v lokalitě Horka nebo nastavením kritérií výběru vhodných lokalit. Je navíc jen stěží představitelné, že by stěžovateli namítané vady mohly být účinně zhojeny při pozdějším přezkumu.

IX.
Odložení soudní ochrany

[70] Za rozpornou s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces považují stěžovatelé rovněž tezi Napadených rozhodnutí o možnosti obrany proti výběru lokality v budoucnosti, protože by to v praxi znamenalo až extrémní časový odstup. Zahájení provozu Úložiště podle aktuálně dostupných informací nenastane dříve než v roce 2050. Řízení, v nichž budou stěžovatelé moci uplatnit svá práva (a to – jak bylo uvedeno – pouze na půdorysu těchto řízení a nikoliv k výběru vhodné lokality), tak budou probíhat s časovým odstupem několika desítek let od přijetí Rozhodnutí Vlády. **Dojde tím k přetržení kontinuity soudního přezkumu, který pravidelně navazuje na rozhodování veřejné správy s časovým odstupem v řádu měsíců či několika málo let.** Přiměřený časový horizont, v němž soud nalézá práva účastníků, je přitom jednou z náležitostí demokratického právního státu (nález ÚS ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 36/04).

[71] ÚS v obecné rovině akceptoval závěry správních soudů ohledně odložení soudního přezkumu, a to v souvislosti s přezkumem závazných stanovisek v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí, případně ve spojení s rozhodnutím o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu (např. usnesení ÚS ze dne 8. 9. 2020, sp. zn. II. ÚS 1697/20, ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 4040/14, nebo ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 32/11). Současně však varoval, že *„příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný“* (zatímco naopak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy; srov. nález ÚS ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15). Byť je tedy odložení soudního přezkumu jevem, s nímž se lze v právním řádu setkat, vždy se jedná o časový odstup řádově kratší. Soudní přezkum, jehož odložení se pohybuje v horizontu několika desítek let, nemá v právním řádu obdoby. **I pokud by tedy stěžovatelé čekali, zda v budoucnu správní soudy svolí k přezkoumání správnosti výběru lokality pro umístění Úložiště na půdorysu některého z rozhodnutí vydávaných v řízení podle různých složkových předpisů, neobstojí taková soudní ochrana z hlediska ústavních premis**.

[72] Odložení soudního přezkumu lze chápat jako jedno z možných řešení napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě (např. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 2866/15). Soudní přezkum, který je odložen o několik (desítek) let, však lze jen stěží označit za skutečně účinnou ochranu práv stěžovatelů. Stěžovatelé se domnívají, že správní soudy v nyní řešené věci neústavně upřednostnily kýženou účinnost rozhodování ve veřejné správě na úkor efektivní ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Těm je znemožněno hájit svá práva bezprostředně poté, co byla Rozhodnutím Vlády dotčena. Stěžovatelé se obávají, že soudní přezkum odložený v řádu let bude spíše akademickým cvičením bez skutečného užitku pro ochranu jejich ústavně zaručených práv a svobod. **V natolik pokročilé fázi procesu přípravy Úložiště již nebude možné zvrátit původní rozhodnutí o zúžení počtu lokalit**, dospěje-li soud k závěru, že se správní orgány při zúžení počtu lokalit dopustily pochybení s možným vlivem na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

[73] Stěžovatelé současně poukazují na to, že odložení soudního přezkumu nepřispěje ani k účinnějšímu výkonu veřejné správy. Pokud totiž soud v rámci zprostředkovaného přezkumu rozhodnutí, pro nějž bude Rozhodnutí Vlády závazným podkladem, shledá pochybení v zúžení výběru počtu lokalit, **jen stěží bude toto pochybení v pokročilé fázi procesu napravitelné**.

[74] Hypoteticky tak může nastat situace, v níž bude některé z následujících (či finální) rozhodnutí zrušeno pro vady Rozhodnutí Vlády, které mohly být zavčasu napraveny v návaznosti na bezprostředně navazující soudní přezkum. Takový postup se stěžovatelům jeví jako mnohem racionálnější, účinnější a hospodárnější. Zároveň lépe odpovídá požadavku na subsidiaritu soudní ochrany. Odložení soudního přezkumu tak v důsledku případných závažných pochybení správních orgánů již v prvotní fázi procesu může vést k zásadnímu navýšení nákladů na celý proces výběru vhodné lokality. V nejzazším případě hrozí riziko opakování veškerých procesů navazujících na Rozhodnutí Vlády až do okamžiku vydání soudem přezkoumávaného rozhodnutí, a tím i jeho citelné prodloužení. Hrozba vynaložení nezanedbatelných dodatečných finančních a časových nákladů by posléze mohla negativně ovlivnit nestrannost rozhodování správního soudu. Navíc se znovuotevřením celého rejstříku možných lokalit prodlouží důsledky toho, že mezi tyto lokality patří i území stěžovatelů. Zmínit lze i negativní konsekvence pro legitimitu a vnímání celého procesu veřejností.

X.
Vymezení zásahu do práv stěžovatelů

[75] Stěžovatelé namítají především zásah do svého **práva na spravedlivý proces**, se kterým je spojen zásah do **práva na samosprávu**.

[76] Podle ustálené judikatury ÚS je obec jakožto veřejnoprávní korporace nositelkou práva na samosprávu (srov. např. nálezy ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, ze dne 22. 5. 2007, Pl. ÚS 30/06, či ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), jakož i práva vlastnického. Ochrana vlastnického práva obce podmiňuje možnost faktického výkonu samosprávy (srov. např. nálezy ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, či ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16).

[77] Právo na samosprávu je vykládáno poměrně široce, v souladu se širokým vymezením veřejných zájmů, které spadají do předmětu činnosti obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, dále jen „**zákon o obcích**"). Podle ÚS do sféry samostatné působnosti obcí *„spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. § 10 obecního zřízení), územní rozvoj obce"* (nález ÚS ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06).

[78] Z hlediska možného dotčení realizací a provozem trvalého úložiště je podstatná zejména judikatura, ve které soudy dovozují, že obce hájí skrze svá práva různé veřejné zájmy a také práva svých občanů včetně budoucích generací, a to nejen práva majetková, ale také právo na příznivé životní prostředí. Typickým příkladem jsou závěry NSS vyslovené v rozsudku ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30, k zásahové žalobě města Ostrava proti státu (resp. české Vládě, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu dopravy). Ostrava tvrdila, že nečinnost žalovaných je v rozporu s právem EU a činí Ostravu bezmocnou při řešení zoufalé kvality ovzduší v regionu. Soud prvního stupně žalobu zamítl z procesních důvodů, přičemž konstatoval, že město nemá žádná práva, která by měla být porušena. NSS tento názor nesdílel a dospěl k závěru, že se jedná o právo na samosprávu a Ostrava je **oprávněna hájit i právo na příznivé životní prostředí svých občanů**.

[79] Ve smyslu výše uvedeného se stěžovatelé domáhají také ochrany **práva na příznivé životní prostředí svých občanů**, s vědomím, že recentní judikatura uznává **možnost dotčení práva na příznivé životní prostředí i samotných obcí** (srov. např. rozsudek MS v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248) a že řadí obce mezi dotčenou veřejnost ve smyslu předpisů z oblasti ochrany životního prostředí (srov. rozsudek MS v Praze ze dne 13. 6. 2022, č. j. 11 A 82/2021-74).

[80] Protože je možné se práva uvedeného v čl. 35 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí, poukazují stěžovatelé zejm. na vymezení cílů a úkolů ochrany životního prostředí v územním plánování v § 18 a § 19 StZ, a péče o životní prostředí v § 10 odst. c) zákona o obcích. Jedná se o úkoly, v jejichž plnění jsou stěžovatelé v důsledku Rozhodnutí Vlády výrazně omezeni, s důsledky pro občany obce z toho vyplývajícími.

[81] K uvedenému stěžovatelé dodávají, a to pro opodstatnění, proč poukazují na dlouhotrvající dopady Rozhodnutí Vlády do jejich práv, že podle judikatury může být dotčení obcí širší než v případě jednotlivců: *„Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují"* (nález ÚS ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 43).

[82] Uvedené širší pojetí odpovídá i požadavku směrnice Euratom pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem (2011/70/Euratom), podle kterého by měl mít každý *„členský stát morální povinnost zabránit nepřiměřenému zatížení budoucích generací spojenému s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, včetně radioaktivního odpadu, který vznikne po vyřazení stávajících jaderných zařízení z provozu."* (bod 11 preambule; srov. rovněž čl. 1 odst. 1: *„Tato směrnice stanoví rámec Společenství pro zajištění odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem s cílem zabránit nepřiměřenému zatížení budoucích generací."*)

[83] Co se týče konkrétních zásahů do práv stěžovatelů, je možné vyzdvihnout následující skutečnosti:

(a) Zúžením počtu lokalit se stěžovatelé – dotčené obce v lokalitě Horka – stávají neperspektivními pro jakýkoli další rozvoj nebo investice a reálně hrozí zánik některých z nich. Důsledky Rozhodnutí Vlády se přitom projevují přímo: Od chvíle vydání Rozhodnutí Vlády, a nikoliv v důsledku dalších aktů veřejné správy, jsou stěžovatelé zásadně omezeni na svém právu na samosprávu. Je utlumen územní rozvoj obcí, investiční záměry i nakládání s majetkem, jehož cena logicky poklesla. Stěžovatelé jsou rovněž omezeni v možnosti usilovat o podporu z veřejných fondů, protože nejsou schopni garantovat udržitelnost realizovaných projektů.

(b) Zařazením mezi vhodné lokality dochází ke znejistění obyvatel z hlediska jakýchkoli investic do bydlení v postižených obcích. Již před vybudováním Úložiště v lokalitě by některé z dotčených obcí určitě ztratily svou obytnou funkci. Zájem o příchod nových obyvatel do obcí ve vybrané lokalitě opadl až zanikl. Stěžovatelé mají ztíženou pozici i v lákání nových investorů za účelem vytvoření potřebných pracovních míst.

(c) „Postup" do dalšího kola výběrového řízení na umístění Úložiště se negativně projevuje v právní sféře stěžovatelů mimo jiné i tak, že obyvatelé v dotčených lokalitách mají obavy o své zdraví, život a majetek, které mohou být skladováním radioaktivního odpadu v jejich bezprostřední blízkosti významně dotčeny. Úložiště zásadně ovlivní život řady generací obyvatel ve vybrané lokalitě, a tudíž by proces jejího výběru měl podléhat transparentním a jednoznačným zákonným pravidlům a následnému soudnímu přezkumu. Stěžovatelé nemohou využít žádné konkrétní a účinné právní instrumenty, kterými by bylo možné postavit na jisto, že výběr vhodné lokality proběhl po odborné stránce korektně. Tím je zabráněno stěžovatelům i obyvatelům jednotlivých obcí činit informovaná rozhodnutí o své budoucnosti.

(d) Rozhodnutí Vlády ve svém důsledku (řetězení rozhodnutí) může umožnit výstavbu Úložiště, se kterou jsou spojené výrazně negativní následky pro stěžovatele. Například v lokalitě Březový potok se počítá se zánikem obce Maňovice. V lokalitě Horka by s nejvyšší pravděpodobností došlo ke stejné situaci u některé z menších obcí. Vzdálenosti mezi obcemi v lokalitě Horka jsou pro tak obrovskou stavbu Úložiště malé. Těžba cca 7mil m3 zeminy prakticky vylučuje obyvatelnost dotřených obcí přinejmenším po dobu výstavby Úložiště. S ohledem na radonové podloží v lokalitě Horka se při tak obrovské těžbě kamene do ovzduší dostane významné a zdraví škodlivé množství radonu.

(e) Pokud by ÚS aproboval závěr správních soudů, že *rozhodnutí orgánů veřejné moci o zúžení počtu lokalit nepodléhá přezkoumání soudem ve správním soudnictví,* nic nebrání tomu, aby zcela identickým způsobem došlo k navazujícím rozhodnutím ústícím ve výběr finální lokality pro umístění Úložiště bez nároku na soudní přezkum takového rozhodnutí. Stěžovatelům by tak ve svém důsledku bylo odepřeno právo na komplexní soudní přezkum procesu výběru lokality pro umístění Úložiště, protože v navazujících dílčích správních řízeních, jak bylo výše uvedeno, již nebude vhodnost výběru dané lokality uceleně přezkoumávána.

[84] Pokud je o věcné posouzení Rozhodnutí Vlády, stěžovatelé namítají, že **lokalita Horka neměla být mezi zbývající čtyři lokality vůbec zařazena**. Data získaná výzkumnými a průzkumnými pracemi v lokalitě Horka při shromažďování informací pro rozhodnutí o zúžení počtu potenciálních lokalit Úložiště totiž proběhly v rozporu se zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřad. Rozhodnutí ministra životního prostředí o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry v lokalitě Horka bylo totiž rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 132/2015-83, zrušeno.

K důkazu:

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 132/2015-83 (přiloženo k Žalobě)

[85] Dne 4. 5. 2018 vydal ministr životního prostředí rozhodnutí č. j. MZP/2018/430/221, sp. zn. R/3588, kterým definitivně zastavil řízení o prodloužení doby platnosti průzkumného území pro geologické práce pro vyhledávání Úložiště v lokalitě Horka v důsledku zpětvzetí žádosti Vedlejšího účastníka 2.

K důkazu:

- Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 4. 5. 2018, č. j. MZP/2018/430/221, sp. zn. R/3588 (přiloženo k Žalobě)

XI.
Návrh rozhodnutí

[86] S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud vydal následující

n á l e z

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-112, se r u š í , neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces; a současně právo na samosprávu; a současně právo na příznivé životní prostředí svých obyvatel, resp. svého vlastního.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69, se r u š í , neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces; a současně právo na samosprávu; a současně právo na příznivé životní prostředí svých obyvatel, resp. svého vlastního.

za stěžovatele
JUDr. Jindřich Jašek, advokát
v plné moci