**Pl.ÚS 39/22 ze dne 14. 3. 2023**

**Česká republika**

**USNESENÍ**

**Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyně a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka, o ústavní stížnosti 1) městyse Budišov, sídlem Budišov 360, 2) obce Hodov, se sídlem Hodov 54, 3) obce Nárameč, se sídlem Nárameč 7, 4) obce Oslavice, se sídlem Oslavice 1, 5) obce Oslavička, se sídlem Oslavička 39, 6) obce Osové, se sídlem Osové 14, 7) obce Rohy, se sídlem Rohy 52, 8) obce Rudíkov, se sídlem Rudíkov 2, všichni zastoupeni JUDr. Jindřichem Jaškem, advokátem se sídlem Koliště 259/55, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 350/2021-69, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 A 16/2021-112, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, jako účastníků řízení, a vlády a Správy úložišť radioaktivních odpadů, zastoupené Mgr. et. Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 55, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

Odůvodnění:

I. Skutkové okolnosti případu a průběh předchozího řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů s tvrzením, že jimi bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, právo na samosprávu a právo na příznivé životní prostředí podle čl. 36 odst. 2, čl. 38 odst. 2 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaných spisů se podává, že se stěžovatelé jako žalobci u Městského soudu v Praze ("městský soud") prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také "s. ř. s." nebo "soudní řád správní"), domáhali přezkumu usnesení vlády ze dne 21. 12. 2020, č. 1350, jehož znění je následující:

3. "Vláda […] I. schvaluje […] 1. v souladu s § 210 písm. a) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, Plán činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2021, tříletý plán a dlouhodobý plán, obsažený v části III materiálu čj. 1528/20, […] 2. návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na 4 preferované a informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit, obsažených v části IV materiálu čj. 1528/20; […] II. zrušuje 1. bod II/1 usnesení vlády ze dne 19. prosince 2012 č. 955, […] 2. bod II usnesení vlády ze dne 18. července 2018 č. 464; […] III. ukládá […] 1. místopředsedovi vlády, ministru průmyslu a obchodu a ministru dopravy předložit vládě […] a) do 31. prosince 2030 návrh finální lokality a návrh záložní lokality pro budoucí hlubinné úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva, […] b) do 31. března 2022 návrh aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem zohledňující bod /2a a III/1a tohoto usnesení, […] 2. ministryni pro místní rozvoj ve spolupráci s místopředsedou vlády, ministrem průmyslu a obchodu a ministrem dopravy zohlednit v rámci aktualizace Politiky územního rozvoje České republiky, bod III/1a tohoto usnesení."

4. Žalobu stěžovatele městský soud nyní napadeným usnesením odmítl, když sice připustil, že usnesení vlády nelze a priori vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví. Pravomoc správního soudu však v těchto případech lze dovodit pouze ve výjimečných případech, v nichž právní předpisy dávají vládě pravomoc vydávat individuální správní akty. Napadené usnesení vlády nicméně nepředstavuje úkon, jímž by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatelů. Jde o akt, jímž vláda naplňuje svou funkci řízení, kontroly a sjednocování činnosti ministerstev, respektive činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále též "SÚRO"). Případný zásah do veřejných subjektivních práv by mohl být způsoben teprve rozhodnutím vydaným příslušným správním orgánem. Protože žaloba stěžovatelů mířila proti aktu, který není rozhodnutím, městský soud ji odmítl.

5. Následnou kasační stížnost stěžovatelů ústavní stížností rovněž napadeným rozsudkem zamítl Nejvyšší správní soud. Uvedl totiž, že aby bylo možno usnesení vlády považovat za rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, musí být způsobilé přímo zkrátit práva svých adresátů a musí být vydáno v oblasti veřejné správy, což také znamená, že musí být spojeno s nějakým předcházejícím řízením, jak naznačuje znění § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovým požadavkům však napadené usnesení vlády nevyhovuje. V prvním bodu výroku I. usnesení totiž vláda schválila plán činnosti SÚRO; jedná se tedy o strategický dokument, který slouží k vymezení závazných úkolů na jednotlivá časová období. Druhým bodem výroku I usnesení vláda schválila návrh na zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště jaderného odpadu na čtyři, přičemž schválila výběr dvou potenciálních lokalit. Výrokem II. usnesení vláda zrušila body svých předchozích usnesení (konkrétně bod, jímž vláda uložila svým usnesením ze dne 19. 12. 2012 č. 955 ministru průmyslu a obchodu provést prostřednictvím SÚRO výběr dvou kandidátních lokalit hlubinného úložiště a dále zrušila bod svého usnesení ze dne 18. 7. 2018 číslo 464, jímž uložila ministryni průmyslu a obchodu předložit vládě do 31. 1. 2019 návrh na zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště a dále předložit informaci o dalším postupu prací při výběru dvou kandidátních lokalit v roce 2022). Výrokem III. usnesení vláda uložila konkrétní úkoly jednotlivým členům vlády. Proto se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, podle něhož se ve vztahu k výrokům II. a III. usnesení vlády jedná o akt směřující dovnitř moci výkonné (resp. samotné vlády), který je výsledkem koordinační funkce vlády vůči příslušným orgánům.

6. Závěr, že napadené usnesení vlády není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, nutno podle Nejvyššího správního soudu uplatnit i vůči výroku I. Schválení plánu činností ani zúžení počtu lokalit totiž není samo o sobě způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatelů. Tímto výrokem se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Rovněž tento výrok je určen pro příslušná ministerstva, resp. pro SÚRO. Vláda jím vyjadřuje politickou vůli pokračovat v procesu přípravy hlubinného úložiště, usměrňuje činnost ministerstev a SÚRO vedoucí k uskutečnění daného cíle a jde proto jen o podklad pro další činnost těchto orgánů v procesu nalezení vhodné lokality úložiště, na níž bude navazovat proces jeho umístění a výstavby.

7. Nejvyšší správní soud dále dodal, že z hlediska přístupu stěžovatelů k soudní ochraně je podstatné, že stěžovatelé budou mít možnost hájit svá práva v budoucích správních řízeních nebo v řízeních před správními soudy. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomněl, že podle § 4a zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále také "zákon č. 62/1988 Sb."), je účastníkem řízení o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry též obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. V takovém řízení, jehož zahájení lze v brzké době očekávat, budou mít stěžovatelé postavení účastníků řízení se všemi právy, která se s účastenstvím pojí. Volba vhodné lokality ani následná realizace samotného hlubinného úložiště radioaktivního odpadu nejsou výsledkem jediného správního řízení, nýbrž spadají do řetězce dílčích řízení a procesů. V nich stěžovatelé jako obce budou mít možnost hájit svá práva a jejich prostřednictvím také veřejné zájmy a práva svých občanů. Na druhou stranu institut účastenství bez dalšího není předpokladem pro to, aby stěžovatelé prostřednictvím správní žaloby napadli prvostupňové správní rozhodnutí, které z takového řízení vzejde. Žalobní legitimace založená § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž není podmíněna účastenstvím ve správním řízení, nýbrž dotčením právní sféry žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s městským soudem v tom, že napadené usnesení vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť není způsobilé se projevit v právní sféře stěžovatelů. Jde o akt, jímž vláda naplňuje svoji funkci řízení, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev, respektive činností SÚRO.

II. Argumentace stěžovatelů

8. Stěžovatelé v ústavní stížnosti zejména upozorňují, že lokalita, v níž má být prováděno další šetření pro eventuální výstavbu hlubinného úložiště jaderného odpadu, a která zahrnuje území stěžovatelů, byla vybrána usnesením vlády, což stěžovatelům způsobuje významné omezení jejich práva na samosprávu: byl totiž utlumen územní rozvoj dotčených obcí, jejich investiční záměry a nakládání s majetkem, jehož cena poklesla. Takové omezení je přitom dlouhotrvající, neboť se počítá se zprovozněním úložiště až k roku 2050. Stěžovatelé se domnívají, že usnesení vlády je třeba materiálně považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a umožnit jeho věcný přezkum. Nesouhlasí se závěrem správních soudů, že výrok I. usnesení vlády je jen podkladem pro další činnost uvedených státních orgánů při hledání vhodné lokality pro úložiště jaderného odpadu. Výkladem správních soudů totiž byla stěžovatelům odepřena účinná soudní ochrana ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98 (https://vyhledavac.nssoud.cz), z něhož dovozují, že v pochybnostech má být soudní přezkum umožněn a má být zvolen výklad, který maximálně dbá na zachování práva na přístup k soudu. Stěžovatelé totiž nemají jistotu, že jejich námitky budou v eventuálním navazujícím řízení řádně vypořádány. Obdobným způsobem může navíc dojít i k tomu, že později vláda vydá další usnesení, kterým vybrané lokality zúží až na lokalitu finální.

9. Podle stěžovatelů usnesení vlády neobsahuje projev politické vůle, ale pouze schválení doporučení SÚRO založeného na odborném posouzení vhodnosti lokality pro umístění hlubinného úložiště. Fakticky je tak výběr vhodné lokality založen na odborném uvážení, jehož správnost se v dalších řízeních již nepřezkoumává a účelovým výkladem správních soudů je vyloučeno ze správního řízení. V dané souvislosti stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45 (bod 54), který se týkal usnesení vlády o schválení systemizace, a kde je též uvedeno, že ukázalo-li by se v budoucnu, že systemizace nebo organizační struktura představovaly akt, který by již nikdy nemohl být podroben soudnímu přezkumu ani nepřímo, musel by soud zvážit, zda nevyložit přímost zásahu do práv stěžovatele šířeji. Uvedenou otázkou se nicméně správní soudy v napadených rozhodnutích nezabývaly. Pominuly totiž, že stěžovatelé již nebudou mít možnost bránit se proti závěru, že lokalita jejich území je nejvhodnější z hlediska odborných kritérií, ze kterých se na základě odborného stanoviska SÚRO vycházelo. Samotný proces řízení navazujících na usnesení vlády, jak jej letmo zmiňují správní soudy, přitom může trvat i několik desetiletí. Navazující řízení pak mají odlišný předmět, než výběr vhodné lokality. To platí mimo jiné i pro odkaz na § 4a odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., který Nejvyšší správní soud učinil. Účastníkem odkazovaného řízení je totiž pouze obec, na jejímž území je návrh průzkumného území situován. Sousedním obcím, zahrnutým do vybrané lokality a dotčených též jejím výběrem, proto nebude umožněno se řízení účastnit.

10. Ochrana práv stěžovatelů v navazujícím řízení je nedostatečná i proto, že zatím nebyl naplněn § 108 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, podle něhož respektování zájmu obcí při stanovení chráněného území pro ukládání radioaktivního odpadu má být stanoveno zvláštním zákonem, který však dosud nebyl přijat. Stát tak de facto těží ze své dlouhodobé legislativní nečinnosti. Stěžovatelé navíc upozorňují, že dotčeným obcím jsou již nyní vypláceny štědré kompenzace z veřejných rozpočtů v řádech milionů korun za jejich nedobrovolnou účast v procesu výběru lokality hlubinného úložiště, což ovšem nekoresponduje s tím, že podle správních soudů nedochází k zakládání, změně, rušení či závaznému určování veřejných subjektivních práv nebo povinností obcí. Odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je údajně i vnitřně rozporné, když na jednu stranu soud uvádí, že vláda napadeným usnesením jen vyjadřuje politickou vůli, zatímco na jiném místě připouští, že rozhodnutí vlády má potenciál zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů, a proto je odkazuje na možný přezkum v budoucím blíže neurčeném řízení. Sám Nejvyšší správní soud přitom připustil specifický charakter rozhodnutí vlády, který nemůže jít k tíži účastníka správního řízení (stěžovatelé zde odkazují na rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 9 As 64/2010). Navíc správními soudy odkazovaný odložený soudní přezkum v budoucnosti eventuálně vydaných rozhodnutí nemusí být dostatečný [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501); rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná pod https://nalus.usoud.cz].

11. Stěžovatelé konečně tvrdí, že ústavní stížnost cílí k ochraně budoucích generací obyvatel a jejich práva na příznivé životní prostředí. Předmětné území (lokalita Horka) nemělo být mezi zbývající čtyři lokality pro eventuální umístění úložiště jaderného odpadu zařazeno, protože výzkumné údaje, na základě nichž bylo vybráno, nebyly shromážděny v souladu se zákonem č. 62/1988 Sb., jak plyne z rozsudku městského soudu ze dne 27. 2. 2018 č. j. 6 A 132/2015-83. Ze všech těchto důvodů stěžovatelé požadují napadená rozhodnutí zrušit.

III. Podmínky řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelé před jejím podáním vyčerpali veškeré zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona a contrario).

13. O ústavní stížnosti bylo rozhodováno podle čl. 1 odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, č. Org. 24/14, o atrahování působnosti, publikovaného jako sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb., podle něhož si plénum vyhrazuje rozhodování o ústavních stížnostech v případech, kdy je účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení vláda.

IV. Vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatelů

14. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatelé některé námitky neuplatnili v řízení o kasační stížnosti a činí tak teprve nyní. Napadené usnesení vlády nemohlo být přezkoumáno v řízení o správní žalobě, neboť nebylo způsobilé vyvolat přímé a bezprostřední dotčení práv stěžovatelů. Předmětné usnesení vlády nenahrazuje žádné z řízení, která musí být za účelem volby lokality hlubinného úložiště uskutečněna a jejíž výsledek teprve je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a stěžovatelé se tak proti nim budou moci v budoucnu bránit. Proto navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, případně zamítnout pro nedůvodnost.

15. K ústavní stížnosti se vyjádřil též městský soud, který však pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí s tím, že usnesení vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

16. Vláda se plně ztotožňuje s právním názorem vyjádřeným v napadených rozhodnutích správních soudů a v podrobnostech odkazuje na argumentaci SÚRO k ústavní stížnosti. Navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

17. Správa úložišť radioaktivních odpadů uvedla, že se napadené usnesení vlády přímo nedotýká stěžovatelů, jelikož pouze vymezuje úkoly v rámci správního řízení pro ostatní orgány veřejné moci a teprve realizace těchto úkonů může mít dopad na konkrétní subjekty (tzn. i na stěžovatele a jejich občany). Za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom možné v souladu s ustálenou judikaturou považovat až rozhodnutí, které přímo (a nikoliv jen zprostředkovaně) zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Na definici rozhodnutí nelze aplikovat stěžovateli odkazovaný princip in dubio mitius (v pochybnostech mírněji), neboť ten se uplatní při posuzování eventuálního zásahu orgánu veřejné moci do základních práv a svobod, ovšem nikoliv při výkladu norem definujících podmínky posouzení správní žaloby. Stěžovatelé se nemohou efektivně domáhat ochrany proti rozhodnutí orgánu veřejné moci v rámci soudní soustavy, neboť v daném případě žádné rozhodnutí veřejné správy vydáno nebylo. SÚRO rovněž upozorňuje, že napadené usnesení vlády není rozhodnutím, které by jakkoliv zakládalo jeho oprávnění zahájit příslušné průzkumné práce pro umístění hlubinného úložiště jaderného odpadu. SÚRO totiž musí podat žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry podle zákona č. 62/1988 Sb. Uvedené usnesení vlády je tak společně s plánem činností strategickým úkolem pro SÚRO, aby zahájil příslušné správní řízení o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Nejde proto o samostatné podmiňující rozhodnutí, což konkrétně znamená, že i kdyby bylo usnesení vlády soudem zrušeno, SÚRO by byl i nadále vázán příslušnými plány své činnosti a jeho úkolem a povinností by bylo podat ve čtyřech preferovaných lokalitách (tedy i v lokalitě Horka) žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry.

18. Dalším významným krokem k vybudování hlubinného úložiště jaderného odpadu následně bude mimo jiné i povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Rovněž proto není správný závěr stěžovatelů, že dalším eventuálním usnesením vlády by bylo možno rozhodnout o umístění hlubinného úložiště jaderného odpadu v konkrétní lokalitě. Naopak, cílem stanovení průzkumného území zvláštního zásahu do zemské kůry je získání dostatečného množství vědeckých dat, která teprve budou podkladem pro navazující správní řízení ve věci umístění hlubinného úložiště. Kromě řízení o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry jde o řízení o povolení hornické činnosti, o řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry a bude nutno zahájit též řízení o posuzování vlivů na životní prostředí. Dále budou následovat příslušná řízení podle zákona 283/2021 Sb., stavební zákon, a musí proběhnout též řízení o povolení k umístění jaderného zařízení a řízení o povolení k výstavbě jaderného zařízení podle atomového zákona. Zahájení žádného z těchto zmíněných řízení není přitom podmíněno předchozím usnesením vlády. Předmětné usnesení vlády tak upravuje výlučně další postup SÚRO v tom směru, že zahájí správní řízení ve čtyřech preferovaných lokalitách vedoucí ke stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, což je ostatně úkol, který nad rámec usnesení vlády plyne z aktuálního plánu jeho činnosti, který byl již vládou schválen. Stěžovatelé budou účastníky navazujícího řízení, mimo jiné o řízení EIA, v němž budou moci zpochybňovat závazné stanovisko prostřednictvím řádných procesních prostředků, včetně podání správní žaloby. Porušení práva stěžovatelů na příznivé životní prostředí v této fázi tedy nepřichází v úvahu. Jejich práva nemohou být porušena ani eventuálním chybějícím zákonem předpokládaným § 108 odst. 4 atomového zákona. Podle SÚRO byl rovněž překonán stěžovateli opakovaně odkazovaný rozsudek městského soudu č. j. 6 A 132/2015-83, na základě něhož stěžovatelé dovozují, že shromáždění odborných informací, které vedly k zúžení počtu lokalit, bylo provedeno v rozporu se zákonem č. 62/1988 Sb. V této souvislosti SÚRO odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 4 As 155/2018-63. SÚRO navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou.

19. Stěžovatelé v replice uvedli, že podaná vyjádření nepopírají povahu předmětného usnesení vlády - z materiálního hlediska - jako správního rozhodnutí a nejedná se jen o koordinaci postupu v rámci výkonné moci. Nesouhlasí však s konceptem odloženého soudního přezkumu, a to i proto, neboť neexistuje žádný další proces nalezení vhodné lokality a v dalších řízeních proto nebude možné rozporovat její samotný výběr. U vyjádření Nejvyššího správního soudu stěžovatelé nesouhlasí se závěrem, odkazujícím je do dalších řízení, aniž by byla blíže upřesněna. Stěžovatelé přitom tvrdí, že žádná taková neexistují. K vyjádření SÚRO stěžovatelé namítají, že nebylo-li vládě svěřeno rozhodování o právech a povinnostech stěžovatelů, je namístě předmětné usnesení soudem zrušit z důvodu nedostatku kompetence, popřípadě prohlásit jeho nicotnost. Ani z vyjádření SÚRO přitom neplyne, jak se mají stěžovatelé bránit proti výběru vhodné lokality. Byl-li by totiž výběr lokality úkonem výhradně uvnitř veřejné správy, pozbyla by smysl zákonná úprava i politika územního rozvoje a územní plánování. Stěžovatelé trvají na ústavní stížnosti a žádají férový a rámcově soudně přezkoumatelný proces výběru záměru, který ovlivní jejich území a život obyvatel na stovky let.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

20. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), není jim instančně nadřazen, a nezasahuje do rozhodovací činnosti soudů vždy, když došlo k porušení běžné zákonnosti nebo k jiným nesprávnostem, ale až tehdy, představuje-li takové porušení zároveň porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17]. V řízení o ústavní stížnosti tedy není sama o sobě významná námitka nesprávnosti napadeného rozhodnutí, a není ani rozhodné, je-li dovozována z hmotného či procesního (podústavního) práva.

21. Jak Ústavní soud mnohokrát zdůraznil (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21 ze dne 26. 1. 2021), ústavní stížnost slouží k ochraně před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Tento zásah do základních práv stěžovatele však musí být osobní, aktuální a bezprostřední. Právní úprava řízení o ústavní stížnosti nezná tzv. actionem popularis, kdy může návrh podat i někdo, koho se zásah orgánu veřejné moci bezprostředně nedotýká, tzn. není dána možnost podat ústavní stížnost, nedojde-li k bezprostřednímu porušení základních práv navrhovatele vůbec nebo pouze obecně, tj. nekonkrétně, nebo neindividualizovaně [viz již usnesení ze dne 8. 12. 1994 sp. zn. II. ÚS 178/94 (U 22/2 SbNU 259)]. Z uvedeného rovněž vyplývá, že mezi napadeným rozhodnutím a tvrzeným porušením základních práv musí existovat jasný příčinný vztah - kauzalita. Není totiž úkolem Ústavního soudu přezkoumávat činnost či nečinnost orgánů veřejné moci v obecné rovině, natož se k ní pouze v obecné (či dokonce politické) rovině vyjadřovat bez toho, že by v důsledku této činnosti nebyla bezprostředně zasažena základní práva stěžovatelů.

22. Ke konkrétním námitkám stěžovatelů proto Ústavní soud uvádí, že východiska uvedená v ústavní stížností napadených rozhodnutích správních soudů, týkající se povahy usnesení vlády, proti němuž stěžovatelé brojili správní žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s., považuje za správná, a proto na ně v plném rozsahu odkazuje. Rovněž podle konstantního právního názoru Ústavního soudu je totiž třeba vycházet z materiálně-formálního pojetí rozhodnutí. To především znamená, že rozhodnutí coby vrchnostenský akt aplikace práva musí být způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobce. Formální znak rozhodnutí je pak spatřován alespoň v existenci řízení, které takovému rozhodnutí orgánu veřejné moci (správního úřadu) předchází (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018 č. j. 9 As 79/2016-41).

23. Jak se přitom podává ze shora provedené rekapitulace, městský soud ústavní stížností napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelů právě s ohledem na to, že předmětné usnesení vlády negativně nezasahovalo (přinejmenším bezprostředně) jejich právní sféru a proto proti němu nebylo možné podat žalobu podle § 65 s. ř. s. S tímto výsledkem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud a shledává jej správným i Ústavní soud. Stěžovatelé nadto sami v ústavní stížnosti uvádějí (srov. bod 29), že usnesením vláda jen schvaluje doporučení SÚRO, když toto doporučení je založeno na odborném posouzení vhodnosti výběru lokality pro umístění úložiště. Již z tohoto popisu obsahu usnesení vlády podaného stěžovateli ovšem podle Ústavního soudu dostatečně plyne správnost závěrů správních soudů, že napadené usnesení bezprostředně nezasahuje právní sféru stěžovatelů, když se ani žádné další řízení k přezkumu tohoto odborného posouzení nevrací.

24. Lze tak rovněž vyjít z teze, vyjádřené SÚRO, že usnesení vlády neovlivňuje jeho oprávnění (a zároveň povinnost plynoucí z již vládou schválených plánů činnosti SÚRO) zahájit příslušné práce vedoucí k zahájení řízení, jež nakonec eventuálně vyústí k vybudování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu. Vláda přitom zjevně nemá žádnou hlubší expertizu k tomu, aby odborné posouzení SÚRO přehodnocovala. Schválením předmětného usnesení se tak vláda spíše seznamuje s postupem prací, respektive s plněním plánu ze strany SÚRO. Ani ona se ovšem nezabývá odbornou správností posouzení učiněného SÚRO, když ale právě o to stěžovatelé podle názoru Ústavního soudu ve svém důsledku usilují. I kdyby proto Ústavní soud nazíral na uvedené usnesení vlády nikoliv prizmatem § 65 odst. 1 s. ř. s., ale přímo čl. 36 odst. 2 Listiny, nebyly by podmínky pro přezkum ze strany správních soudů splněny, neboť doporučení vládě ze strany SÚRO nelze ani optikou Listiny hodnotit tak, že by jím bylo zasahováno do práv stěžovatelů (resp. jejich obyvatel). To ovšem neznamená, že i v návaznosti na odborné posouzení provedené SÚRO by nemohlo být v budoucnu vydáno rozhodnutí, kterým bude do práv stěžovatelů zasaženo a které bude přezkoumatelné ve správním soudnictví.

25. Nelze proto přijmout tvrzení stěžovatelů, že ze strany správních soudů jde o účelové hodnocení předmětného usnesení vlády vedené snahou zbavit stěžovatele možnosti soudního přezkumu. Daná situace tak není srovnatelná se stavem, kdy docházelo například k vydávání podzákonných právních předpisů namísto individualizovaných rozhodnutí a takto dotčené subjekty tedy byly systémově zbaveny eventuálního soudního přezkumu [srov. k tomu přiměřeně např. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)].

26. Rovněž ve stěžovateli odkazovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, je uvedeno, že věcný rozsah všech tří základních typů žalob podle soudního řádu správního je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby každý úkon veřejné správy, směřující vůči jednotlivci a zasahující do jeho práv nebo povinností, byl pod účinnou kontrolou soudní moci. Musí však jít o takový úkon, kterým se adresátovi stanoví povinnosti, které doposud neměl, anebo musí jí o úkon odmítající jej zbavit povinností, které již má, případně o úkon přiznávající mu anebo naopak odmítající mu přiznat nárokovaná práva.

27. Na tyto závěry tento soud navázal i v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45. Vyšel z toho, že samotná (změna) systemizace služebních míst v rámci státní služby nemůže být bez dalšího hodnocena jako nezákonný zásah a nemůže představovat ani rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a to přesto, že na jejím podkladě může dojít například k odvolání ze služebního místa, převedení na jiné služební místo nebo ke skončení služebního poměru konkrétního zaměstnance atp. Je tomu tak právě proto, že k případnému porušení veřejných subjektivních práv dojde nikoliv již schválením organizačních aktů, jimiž se systemizace ve veřejné službě realizuje, ale až na základě (změny) systemizace vydaným konkrétním rozhodnutím nebo faktickým postupem služebních orgánů. Nejvyšší správní soud tak potvrdil základní východisko, které se zcela uplatní i v nyní posuzované věci, tzn., že požadavek přímého dotčení práv adresáta ze strany veřejné moci je vyžadován, jelikož správní soudnictví neslouží k ochraně obecné nezákonnosti, nýbrž k ochraně veřejných subjektivních práv. Na tom nic nemění ani dovětek Nejvyššího správního soudu, že nelze zcela vyloučit, že by tyto judikaturou zastávané podmínky přezkumu v rámci žaloby proti nezákonnému zásahu přehodnotil, pokud by se ukázalo, že systemizace nebo organizační struktura představují akt, který by nikdy nemohl být podroben soudnímu přezkumu, a to ani nepřímo.

28. O takovou situaci se totiž v nyní posuzované věci nejedná a v tomto směru postačuje odkázat na vyjádření SÚRO, které podrobně odkazuje na řadu dílčích řízení, jež budou vlastnímu zahájení budování hlubinného úložiště předcházet a v nichž se budou jednotlivé aspekty umístění úložiště z hlediska možných odborných pohledů hodnotit. Stěžovatelé mohou být účastníky (přinejmenším) některých z nich, samozřejmě využijí-li daných možností. Není proto pravdou, jak stěžovatelé uvádějí v replice, že žádná taková řízení neexistují. Samo o sobě přitom nemůže být považováno za neústavní, jsou-li právními předpisy účastníci řízení vymezeni různě a proto některých řízení se nebudou moci účastnit např. obce, které se v lokalitách, v níž by úložiště mohlo být umístěno, nenachází, a pouze s nimi sousedí. Stěžovatelé ostatně ani nevysvětlují, proč by uvedené omezení mělo představovat ústavněprávní deficit. Ústavní soud přitom považuje za logické, přistupují-li právní předpisy k určitému racionálnímu omezení okruhu účastníků řízení. Na tuto dílčí otázku je ostatně možno nahlížet i tak, že z hlediska co možná nejúplnějšího posouzení, kam nejvhodněji umístit hlubinné úložiště, není důležitý samotný počet účastníků daného řízení, nýbrž míra dotčenosti na jejich právech.

29. Stěžovatelé rovněž namítají, že doposud neexistuje zákon předpokládaný § 108 odst. 4 atomového zákona, který má upravovat některé otázky spojené s ukládáním radioaktivního odpadu, včetně "respektování zájmů obcí", kterým náleží příspěvek z jaderného účtu [zjednodušeně se jedná o obce, na jejichž území se plánuje ukládání radioaktivního odpadu nebo se již ukládá radioaktivní odpad (srov. § 117 atomového zákona)]. Z uvedeného ovšem nelze bez dalšího spolehlivě dovodit, že by bylo úmyslem zákonodárce vytvořit obcím, na jejichž území probíhá vyhodnocování podmínek pro ukládání radioaktivního odpadu, prostor právě k tomu, aby se mohly vyjadřovat i k vyhodnocení průzkumného území určeného pro zvláštní zásah do zemské kůry provedeného SÚRO. Splnění podmínek legitimace k podání stěžovateli formulované správní žaloby proti usnesení vlády nelze jednoduše dovozovat ani z tvrzení stěžovatelů, že obcím jsou za jejich nedobrovolnou účast v procesu výběru lokality úložiště poskytovány štědré kompenzace v řádech milionů korun. I v ústavní stížností napadených rozhodnutích se totiž nezpochybňuje, že obce, na jejichž území se uvažuje o umístění úložiště radioaktivního odpadu, jsou touto skutečností a s ní spojenými činnostmi a procesy negativně ovlivněny. To je však okolnost jiná, než kritéria, kterými jsou vymezeny předpoklady pro podání žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

30. Ústavní soud nepokládá za přiléhavý ani odkaz stěžovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 64/2010-47. Ze skutkových okolností tohoto případu totiž vyplývá, že vláda se podílela na procesu udělení výjimky pro církve (náboženské společnosti) podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, s tím, že i církve (náboženské společnosti), které jinak nesplňovaly zákonem stanovené podmínky, mohly v návaznosti na rozhodnutí Ministerstva kultury a se souhlasem vlády vykonávat v zákoně definovaná zvláštní práva (šlo např. o právo konat obřady, při nichž jsou uzavírány sňatky, duchovní obřady v ozbrojených silách, zřizovat církevní školy atp.). O tuto výjimku však mohly církve (náboženské společnosti) požádat jen v návaznosti na lhůtu stanovenou právě cit. zákonem. Nejvyšší správní soud zde mimo jiné uvedl, že specifický charakter rozhodování vlády nemůže jít k tíži účastníka řízení. Tento závěr, jehož se stěžovatelé v ústavní stížnosti argumentačně dovolávají, však ve prospěch jimi preferované interpretace správní žalobou napadeného usnesení vlády použít nelze, neboť usnesením, kterým vláda schválila doporučení SÚRO, založené na odborném posouzení, nebylo završeno žádné správní řízení.

31. Stěžovatelé odkazují rovněž na nález sp. zn. I. ÚS 2866/15, ve kterém Ústavní soud neshledal důvod odchýlit se od dříve vysloveného právního názoru, že z ústavního hlediska je akceptovatelné, je-li ochrana práv ze strany správních soudů odložena až k okamžiku vydání rozhodnutí navazujícího na závazné stanovisko správního orgánu, byť Ústavní soud obecně připustil, že odložený přezkum správního řízení, odůvodněný vyčkáním na konečné rozhodnutí správního orgánu, navazujícího na závazné stanovisko, může být z hlediska ochrany práv nedostatečným. K tomu ovšem také dodal, že stejně nežádoucím může být i příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení, neboť tím mohou být ohroženy složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy.

32. S ohledem na východisko, že odložený přezkum správního rozhodnutí ze strany soudů může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, stěžovatelé odkazují na okolnost, že k zahájení provozu úložiště radioaktivního odpadu nemá dojít dříve než v roce 2050. Jakkoliv Ústavní soud nezpochybňuje, že procesy vážící se k umístění hlubinného úložiště jsou realizovány v dlouhodobém horizontu, není podle jeho názoru zcela adekvátní, uvažují-li stěžovatelé o odloženém přezkumu správních rozhodnutí ze strany správních soudů v dané věci až k okamžiku zahájení činnosti hlubinného úložiště, neboť příslušná správní řízení, jichž se stěžovatelé budou moci účastnit, proběhnou dříve. Nadto (jak upozornil i SÚRO ve vyjádření k ústavní stížnosti či Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozsudku) některá řízení budou započata záhy, jiná souběžně s nimi a další na ně budou navazovat. Přitom i vzhledem ke komplexitě a složitosti vybudování hlubinného úložiště je dlouhodobost takového procesu očekávatelná.

33. Ostatně stěžovatelé si v tomto ohledu vystačí s argumentací o přiměřeném časovém horizontu, v němž má soud nalézat práva účastníků řízení, což považují za jednu z náležitostí demokratického právního státu. K tomu však Ústavní soud v prvé řadě uvádí, že stěžovatelé aspekt nepřiměřeně odloženého soudního přezkumu neuplatnili v rámci kasační stížnosti a učinili tak až v řízení před Ústavním soudem. V daném rozsahu formulované námitky je proto s ohledem na subsidiaritu ústavní stížnosti nutno hodnotit jako nepřípustné. Zároveň Ústavní soud nepřehlédl, že stěžovatelé se právě s ohledem na náročnost celého procesu budování úložiště s kritériem přiměřenosti délky celého řízení důsledně nevypořádávají a vystačí si s dílčím a zcela obecným závěrem (nadto Ústavním soudem vysloveným v kontextu zcela jiného typu řízení), že odložený přezkum správního rozhodnutí, vztahující se až k rozhodnutí konečnému, může být z hlediska ochrany práv nedostatečný. Takto pojatá argumentace však už jen z tohoto důvodu nemůže být úspěšná.

34. Stěžovatelé konečně uvádějí, že lokalita Horka neměla být vybrána mezi čtyři preferovaná území pro umístění hlubinného úložiště. Z rozsudku městského soudu ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 132/2015-83, se totiž podává, že Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím vyhovělo žádosti SÚRO pro stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry na území lokality Horka. Následný rozklad podaný tehdejším žalobcem (Sdružením za ochranu prostředí - Calla, z. s.) proti tomuto rozhodnutí Ministerstva životního prostředí byl rozhodnutím ministra životního prostředí zamítnut. Rozhodnutí ministra životního prostředí o zamítnutí rozkladu však bylo k žalobě tehdejšího žalobce zrušeno právě nyní citovaným rozsudkem městského soudu a věc byla Ministerstvu životního prostředí vrácena k dalšímu řízení s tím, že jeho rozhodnutí neobsahuje řádné vysvětlení, proč má zájem na vybudování úložiště v lokalitě Horka převážit nad negativními dopady, které takové úložiště bude mít. Z toho stěžovatelé dovozují, že odborné informace, které SÚRO z průzkumných prací získal, jsou de facto nezákonné. Přitom i právě na základě nich SÚRO navrhl zahrnutí lokality Horka mezi čtyři preferovaná území, což nakonec vláda schválila předmětným usnesením.

35. K takto pojaté argumentaci Ústavní soud konstatuje, že nepředstavuje důvod ke zrušení nyní napadených rozhodnutí správních soudů. I kdyby totiž Ústavní soud připustil, že před vyhověním žádosti ze strany SÚRO o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry v lokalitě Horka měly být důsledněji posuzovány různé zájmy, s nimiž může být vybudování úložiště v konfliktu, nemůže to nic změnit na skutečnosti, že usnesení vlády, proti němuž stěžovatelé brojili správní žalobou, nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým by bylo přímo zasaženo do práv stěžovatelů. Městský soud ani Nejvyšší správní soud se proto nedopustily protiústavního pochybení, když se odmítly předmětným usnesením zabývat věcně, jelikož nepředstavuje individuální právní akt, ze kterého by pro stěžovatele bezprostředně vyplývaly práva nebo povinnosti.

36. Ústavní soud proto konstatuje, že napadenými rozhodnutími nebyla porušena tvrzená ústavně zaručená základní práva, a proto ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 14. března 2023

Pavel Rychetský v. r.

předseda Ústavního soudu