



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobců: **a) městys Budišov**, Budišov 360, **b) obec Hodov**, Hodov 54, **c) obec Nárameč**, Nárameč 7, **d) obec Oslavice**, Oslavice 1, **e) obec Oslavička**, Oslavička 39, **f) obec Osové**, Osové 14, **g) obec Rohy**, Rohy 52, **h) obec Rudíkov**, Rudíkov 2, **ch) obec Vlčatín**, Vlčatín 1, všichni zastoupeni advokátem JUDr. Igorem Velebou, Koliště 259/55, Brno, proti žalované: **vláda**, nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Správa úložišť radioaktivních odpadů**, Dlážděná 1004/6, Praha 1, proti usnesení vlády České republiky ze dne 21. 12. 2020, č. 1350, o kasační stížnosti žalobců a) až h) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 A 16/2021-112,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se u Městského soudu v Praze prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu domáhali přezkumu usnesení vlády České republiky ze dne 21. 12. 2020, č. 1350.

[2] Napadené usnesení vlády se skládá ze tří výroků:

Výrokem I. vláda schválila

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 čtyři preferované a informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit obsažených v části IV materiálu čj. 1528/20.

Výrokem II. vláda zrušila

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.

Výrokem III. vláda uložila

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.

[3] Městský soud připomněl, že usnesení vlády nelze *a priori* vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví. Pravomoc soudu lze nicméně dovodit pouze ve výjimečných případech, v nichž právní předpisy dávají vládě pravomoc vydávat individuální správní akty. Napadené usnesení vlády však nepředstavuje úkon, jímž by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobců. Jde o akt, jímž vláda naplňuje svou funkci řízení, kontroly a sjednocování činnosti ministerstev, resp. činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů. Případný zásah do veřejných subjektivních práv by mohlo způsobit až rozhodnutí vydané příslušným správním orgánem v řízení upraveném obecně závaznými právními předpisy. Jelikož žaloba mířila proti aktu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., městský soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované a osoby zúčastněné na řízení

[4] Usnesení městského soudu napadli žalobci a) až h) (stěžovatelé) kasační stížností, v níž poukázali na to, že podle § 108 odst. 4 atomového zákona *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*. Předvídaná právní úprava přitom do současnosti nebyla přijata. Proto se stěžovatelé domnívají, že veškeré podklady, informace a data, na jejichž základě žalovaná rozhodla o zúžení počtu lokalit pro umístění hlubinného úložiště radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva, získaly orgány veřejné moci v rozporu s příslušnými zákony. Orgány veřejné moci zneužívají absence právní úpravy, v důsledku čehož jsou opomíjeny zájmy a názory obcí z dotčených lokalit.

pokračování

[5] Zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště, tedy pomyslný *postup do dalšího kola* výběru, se negativně projevuje v právní sféře stěžovatelů. Obyvatelé obcí v dotčených lokalitách mají obavy o zdraví, život a majetek. V této souvislosti stěžovatelé odkázali na judikaturu NSS, podle níž je neudržitelný a nesprávný výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., který omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje nalezení porušeného veřejného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Rozhodující je, zda se úkon negativně projevil v právní sféře žalobce. Listina základních práv a svobod vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí. Přezkoumat lze proto každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, pokud je zákon ze soudního přezkumu výslovně nevyloučí.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s městským soudem. Skutečnost, že proces vedoucí k vyhledání vhodné lokality není jediným správním řízením, nýbrž dlouhým řetězcem řady dílčích řízení a procesů, nemá vliv na zákonnost usnesení městského soudu. Právní rámec je tvořen kromě atomového zákona a prováděcí vyhlášky č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, také zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, nebo zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Usnesení vlády žádné z řízení či procesů vedených podle zmíněných zákonů nenahrazuje.

[7] Žalovaná dodala, že rozhodnutí o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry na lokalitě Horka bylo vydáno (a jeho platnost zanikla) před nabytím účinnosti nového atomového zákona. Ani tvrzení stěžovatelů o nezákonnosti získaných podkladů nesouvisí s tvrzenou nezákonností napadeného usnesení soudu. Pozdější zrušení rozhodnutí v soudním přezkumu nepůsobí nezákonnost dat získaných na jeho základě. Ve vztahu k námitce týkající se aktivní legitimace k podání žaloby žalovaná zopakovala, že usnesení vlády je adresováno Správě úložišť radioaktivních odpadů a nenahrazuje žádné z rozhodnutí, která je třeba získat za účelem ověření vhodnosti dané lokality. K judikatuře, na níž stěžovatelé odkázali, konstatovala, že dané případy se týkaly úkonů bezprostředně zasahujících do právní sféry osob, nikoliv úkonu adresovaného výlučně orgánům veřejné správy a členům vlády. Usnesení vlády v tomto případě není způsobilé zasáhnout do právní sféry konkrétních fyzických nebo právnických osob. Takový zásah by mohl nastat pouze v příslušném správním řízení, pokud by bylo v dané lokalitě zahájeno.

[8] Správa úložišť radioaktivních odpadů jako osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkla, že žalovaná v této věci nevystupuje jako správní orgán, neboť jí zákon v této oblasti nesvěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Judikatura citovaný v kasační stížnosti není pro posuzovanou přílehlavá. Osoba zúčastněná na řízení dále podotkla, že je jednoznačně nastaven právní rámec a kritéria pro hodnocení vhodnosti jednotlivých lokalit pro umístění hlubinného úložiště. Napadené usnesení vlády není výsledkem některého z řízení podle § 108 odst. 4 atomového zákona. Usnesení vlády nenahrazuje ani žádné ze správních řízení, která musí

za účelem vyhledání vhodné lokality proběhnout, a v nichž budou hodnoceny příslušné podklady pro vydání správního rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle ustálené judikatury NSS lze proti usnesení o odmítnutí návrhu podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. NSS se tedy mohl zabývat pouze těmi námitkami, jež jsou podřaditelné pod tento důvod. Jde tedy o posouzení, zda napadené usnesení vlády představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a městský soud je proto měl věcně přezkoumat.

[11] Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy), který má všeobecnou působnost. Rozhoduje ve sboru usnesením, k jehož přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů (čl. 76 Ústavy). Ministerstva a ústřední orgány státní správy se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády (§ 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy), přičemž činnost ministerstev a ústředních orgánů státní správy řídí, kontroluje a sjednocuje vláda (§ 28 odst. 1 téhož zákona). Vláda tedy vykonává pravomoci zejména v postavení ústavního orgánu. V některých (spíše výjimečných) případech však zvláštní zákony vládě svěřují i výkon konkrétní správní agendy, případně účast na něm (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha 2012, s. 25). Pravomocem, které vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy, odpovídá postavení vlády jako správního orgánu *sui generis* (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 9 As 64/2010-47, č. 2400/2011 Sb. NSS), jehož výstupy podléhají přezkumné činnosti správních soudů (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS).

[12] Vláda může být správním orgánem ve smyslu soudního řádu správního tehdy, pokud v oblasti veřejné správy vydává rozhodnutí, jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V takovém případě ochranu před činností vlády zasahující do veřejných subjektivních práv poskytují správní soudy. Platí to nejen pro ochranu proti rozhodnutí vlády, ale i proti její nečinnosti nebo zásahu, který není rozhodnutím (Mikule, V., Suchánek, R. *Komentář k čl. 76*. In: Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 723 a násl.).

[13] Povahou usnesení vlády se NSS zabýval mj. v rozsudku ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS. Zde konstatoval, že se zpravidla jedná o interní rozhodnutí, které nemá povahu obecné právní normy ani nevyvolává právní účinky vůči třetím osobám. Typicky totiž ukládá úkoly pouze členům vlády. Jde o prostředek, kterým vláda sjednocuje svou činnost, projevuje řídicí funkci jako vrcholný orgán výkonné moci a vyjadřuje politickou vůli v rámci přípravných prací, jež jsou samy o sobě teprve předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným orgánem. Usnesení vlády tak zpravidla představuje interní akt, který zavazuje vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím

pokračování

i ostatní orgány státní správy (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97).

[14] Aby mohlo být usnesení vlády rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, musí být způsobilé přímo zkrátit veřejná subjektivní práva svých adresátů a být vydáno v oblasti veřejné správy. Příkladem je usnesení vlády o odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu, jímž dochází k přímému dotčení veřejných subjektivních práv odvolávaného člena, přičemž se tak děje v oblasti veřejné správy (rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, zejména jeho část III. 1.1.). Jiným příkladem je usnesení, jímž vláda za dřívější právní úpravy povolovala výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle blíže vymezených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, převažoval-li veřejný zájem výrazně nad zájmem ochrany přírody (§ 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 28. 4. 2004 do 30. 11. 2009). Zákon vládě ukládal povinnost o výjimce rozhodnout podle obecných předpisů o správním řízení, a rozhodnutí proto muselo být vydáno v souladu s § 67 a násl. správního řádu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, čj. 7 Ca 19/2008-33, č. 2178/2011 Sb. NSS). Obdobně je předchozí souhlas vlády nutný například pro povolení vyvézt archiválii prohlášenou za národní kulturní památku podle § 29 odst. 7 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, nebo pro 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.

[15] Jako příklad usnesení, které naopak nikoho na právech přímo nezkracuje, lze uvést usnesení, kterým vláda schvaluje systemizaci podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Systemizace se nedotýká ničích práv přímo a bezprostředně. Pro eventuální navazující dotčení na právech je systemizace tzv. podkladovým rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, podobně rozsudek ze dne 18. 10. 2019, čj. 5 Ads 269/2018-44). Usnesením, které nemá povahu správního rozhodnutí, je rovněž usnesení, jímž vláda schvaluje hranici územně ekologických limitů těžby (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2017, čj. 8 As 103/2016-90, a jím přezkoumávané usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2016, čj. 10 A 203/2015-29).

[16] Vzhledem k výše uvedenému není pochyb, že vláda může v určitých situacích vystupovat jako správní orgán, proti jehož (ne)činnosti se lze bránit za užití příslušného žalobního typu v soudním řízení správním. NSS proto přistoupil k posouzení, zda se zde jedná o jeden z případů, v nichž usnesení vlády nabývá kvality správního rozhodnutí, tj. zda je způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatelů.

[17] Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Aby byl určitý úkon správního orgánu rozhodnutím, musí být vydán v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a musí zkracovat veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Vydání takového úkonu musí být spojeno též s nějakým předcházejícím řízením, jak naznačuje znění § 65 odst. 1 s. ř. s. Pro úplnost NSS připomíná, že pojetí rozhodnutí z hlediska správního řádu a soudního řádu správního se liší. *Rozhodnutí* je autonomním pojmem soudního řádu správního pro účely soudního přezkumu. Pro účely soudního přezkumu je proto bez

významu, zda je napadený úkon současně rozhodnutím podle správního řádu či jiného zvláštního zákona, tím méně, jak jej tento zákon označuje (rozsudek čj. 10 As 391/2020-65, bod 17). Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. může být i takový úkon správního orgánu, který není rozhodnutím podle správního řádu.

[18] Napadené usnesení vlády výrokem II. ruší body dvou jiných usnesení vlády. Konkrétně v případě usnesení ze dne 19. prosince 2012 č. 955 se ruší jeho bod, jímž vláda uložila *ministru průmyslu a obchodu provést prostřednictvím Správy úložišť radioaktivních odpadů výběr dvou kandidátních lokalit hlubinného úložiště a do 31. prosince 2018 tento návrh, se stanoviskem dotčených obcí, předložit vládě ke schválení*. V případě usnesení ze dne 18. července 2018 č. 464 se ruší jeho bod, jímž vláda uložila *ministru průmyslu a obchodu předložit vládě do 31. ledna 2019 návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na 4 preferované a informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit v roce 2022*. Výrokem III. pak napadené usnesení ukládá konkrétní úkoly jednotlivým členům vlády. Výroky II. a III. napadeného usnesení tedy jednoznačně míří dovnitř moci výkonné, neboť ruší již neaktuální úkoly dříve uložené členům vlády a současně jim ukládají úkoly nové. NSS se tedy ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něž se ve vztahu k výrokům II. a III. jedná o akt směřující dovnitř moci výkonné (případně výlučně dovnitř vlády samotné), který má za cíl naplnit koordinační funkci vlády vůči příslušným orgánům moci výkonné.

[19] V prvním bodu výroku I. vláda schválila Plán činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů na rok 2021, tříletý plán a dlouhodobý plán, obsažený v části III materiálu čj. 1528/20. Jedná se o strategický dokument, který slouží k vymezení úkolů na jednotlivá časová období a k vyšší transparentnosti činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů, která je jeho obsahem vázána (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, čj. 4 As 155/2018-63). Druhým bodem téhož výroku vláda schválila návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na čtyři preferované, stejně jako informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit obsažených v části IV materiálu čj. 1528/20. NSS dospěl k závěru, že ani výrok I. napadeného usnesení není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního. Schválení plánu činnosti ani schválení zúžení počtu lokalit na čtyři preferované, s tím, že budou pokračovat práce k výběru dvou lokalit, není samo o sobě způsobilé zasáhnout do právní sféry stěžovatelů. Nezakládají, nemění, neruší ani se jím závazně neurčují jejich práva nebo povinnosti. I tento výrok je totiž určen pro příslušná ministerstva, resp. Správu úložišť radioaktivních odpadů. Vláda jím vyjadřuje politickou vůli pokračovat v procesu přípravy hlubinného úložiště a usměrňuje činnost ministerstev a Správy úložišť radioaktivních odpadů vedoucí k uskutečnění tohoto cíle. Výrok I. je tak podkladem pro další činnost těchto orgánů v procesu nalezení vhodné lokality úložiště, na něž bude jako další krok navazovat proces jeho umístění a výstavby.

[20] Z hlediska požadavku na přístup k soudní ochraně je rozhodné, že stěžovatelé budou mít případně možnost hájit svá práva v budoucích správních řízeních nebo v řízeních před správními soudy. NSS připomíná, že 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

pokračování

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.

[21] NSS závěrem podotýká, že účastenství ve správním řízení není předpokladem pro to, aby žalobce (typicky ekologický spolek, ale třeba i obec nebo jednotlivec) prostřednictvím správní žaloby napadl (prvostupňové) správní rozhodnutí, které z takového řízení vzejde (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, čj. 51 A 113/2020-87, s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, dále viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Žalobní legitimace založená § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž není podmíněna účastenstvím ve správním řízení, nýbrž tvrzeným dotčením žalobcovy právní sféry.

[22] NSS se tedy ztotožnil s městským soudem, že napadené usnesení vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by bylo způsobilé projevit se v právní sféře stěžovatelů. Jde o akt, jímž vláda naplňuje svoji funkci řízení, kontroly a sjednocování činnosti ministerstev, resp. činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; žalované nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu