

Format for communications to the Aarhus Convention Compliance Committee

I. Information on correspondent submitting the communication

1. Full name of organization: **Zdravý domov Vysočina, z. s.** (Healthy home Vysočina)
ID no.: 266 36 701
Address: Budišov 360, 675 03 Budišov, Czech Republic
Email: zdv.vysocina@seznam.cz
Webpage: <https://www.zdravydomovvysocina.cz/>

Stěžovatelem je nezisková organizace Zdravý domov Vysočina z.s., lokální iniciativa zaměřená na ochranu přírody a krajiny. Organizace se nachází v jedné ze čtyř lokalit (lokalita Horka), kde bude umístěno hlubinné úložiště jaderného odpadu. Hlavním posláním spolku je ochrana přírody a krajiny. Spolek se mj. zasazuje o širší účast veřejnosti v řízeních týkajících se environmentální problematiky.

Informace o kontaktní osobě oprávněné zastupovat organizaci v souvislosti s touto stížností:

Name	Mgr. Lukáš Nývlt
Title/Position	Attorney-at-law, HDKW HOLASEK s.r.o. advokátní kancelář
Address	Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha, Czech Republic
Telephone	+420 272 143 399
Email	lukas.nyvlt@hkdwholasek.cz

II. Party concerned

2. Czech Republic.

III. Facts of the communication

3. Shrnutí:
- (i) **Zákon č. 53/2024 Sb.:** V České republice vstoupil v platnost a účinnost zákon č. 53/2024 Sb., o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu („**Zákon**“), který upravuje speciální postupy pro přípravu, výstavbu a provoz hlubinného úložiště radioaktivního odpadu;
 - (ii) **Cíl Zákona:** Zákon má za cíl zajistit respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu. Zákon však nezajišťuje efektivní zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů;
 - (iii) **Multiple-permit procedura:** Projekt hlubinného úložiště v České republice zahrnuje několik správních řízení podle existujících zákonů. Zákon pouze doplňuje formální mechanismy bez zlepšení zapojení veřejnosti. Vliv veřejnosti na zásadní rozhodnutí týkající se životního prostředí a veřejného zdraví je tak nedostatečný a v rozporu s požadavky úmluvy;

- (iv) **Význam a dopad:** Projekt hlubinného úložiště je unikátní a významný z hlediska dopadů na mj. životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost, představuje dlouhodobé řešení pro ukládání radioaktivního odpadu;
 - (v) **Úzké zaměření na specifické obce:** Zákon se zaměřuje pouze na zájmy obcí, v jejichž katastru se nachází úložiště, a ignoruje širší veřejnost, což je v rozporu s principy Úmluvy, která vyžaduje aktivní a efektivní účast veřejnosti se skutečnou možností ovlivnit rozhodovací procesy týkající se navrhované činnosti. Zákon reguluje pouze procesní práva obcí, nikoliv jednotlivců. Úmluva však obec nezahrnuje do pojmu „veřejnost“ či „dotčená veřejnost“. Pokud tedy Zákon přiznává práva pouze obcím, a nikoliv přímo veřejnosti, nenaplnuje požadavek Úmluvy na širokou a aktivní účast veřejnosti ve správních řízeních;
 - (vi) **Participace pro forma:** I když se Zákon snaží navodit dojem ochrany zájmů obcí a jejich občanů, ve skutečnosti nezajišťuje dostatečnou aktivní a efektivní participaci veřejnosti, která zůstává v pasivní roli.
-

- 4. Dne 7. března 2024 vstoupil v platnost Zákon s účinností ode dne 1. července 2024. Zákon upravuje některé zvláštní postupy při přípravě, výstavbě a provozování hlubinného úložiště radioaktivního odpadu („**hlubinné úložiště**“)¹. Činnosti spojené s ukládáním radioaktivního odpadu vykonává na základě povolení podle zákona č. 263/2016 Sb., atomového zákona („**atomový zákon**“) Správa úložišť radioaktivních odpadů („**SÚRAO**“), organizační složka státu zřízená Ministerstvem průmyslu a obchodu („**MPO**“).
- 5. Stavba hlubinného úložiště je v České republice projekt zcela unikátní a mimořádně významný z hlediska jeho dopadu na životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost. Tento projekt má představovat dlouhodobé řešení pro ukládání radioaktivního odpadu. Vyžaduje proto pečlivé plánování a řízení, aby byla zajištěna bezpečnost jak pro současnou populaci, tak především pro budoucí generace. Hlubinné úložiště má strategický význam pro národní energetickou politiku a bezpečnost, přičemž jeho realizace přináší mj. technické, ekologické a sociální výzvy. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby rozhodovací procesy týkající se jeho výstavby byly maximálně transparentní, inkluzivní a založené na široké participaci veřejnosti, jak to vyžaduje Úmluva především v člancích 3 a 6.
- 6. Zákon byl přijat jako zvláštní právní předpis v souvislosti s § 108 odst. 4 atomového zákona². Jedním z cílů Zákonu mělo být dosažení „*respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle §117 odst. 1 atomového zákona a jejich občanů v těchto procesech*“. Nicméně, jak je patrné z implementace, respektování zájmů obcí a jejich občanů je zajištěno toliko *pro forma*. Zákon stanoví mechanismy, které jsou více formální než funkční. Zákon ve skutečnosti neumožňuje efektivní zapojení veřejnosti do klíčových rozhodovacích procesů. V rámci procesu projektu hlubinného úložiště není dostatečně zajištěna participace veřejnosti v rozhodovacích procesech a není umožněn přístup k právní ochraně proti svévoli státu a pochybením jednotlivých správních orgánů rozhodujících v rámci povolovacích procesů pro umístění hlubinného úložiště.

¹ Zákon v § 2 definuje hlubinné úložiště jako jaderné zařízení sloužící k trvalému ukládání radioaktivního odpadu nejméně v hloubce 300 m pod zemským povrchem tak, aby jeho umístění vyhovovalo podmínkám jaderné bezpečnosti pro ukládání vysokoaktivního odpadu.

² „*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.*“

7. V souvislosti se shora citovaným cílem Zákona je významné, že dle § 117 odst. 1 atomového zákona příspěvek z jaderného účtu náleží (pouze) obci, na jejímž katastrálním území je a) stanoveno průzkumné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, b) stanoveno chráněné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, c) povoleno provozování úložiště radioaktivního odpadu („Obec“). Tudíž, Zákon si klade za cíl respektovat výlučně zájem Obcí a jejich občanů, na jejichž katastrálním území budou stanovena či povolena výše uvedená území a zařízení samotné. Zájmy nikoho jiného (žádné jiné části veřejnosti) Zákon respektovat nemá. To je v rozporu se základními principy Úmluvy, která cílí na ochranu práv a zájmů široké veřejnosti, nejen takto úzce teritoriálně definované skupiny Obcí.
8. Znění Zákona a souvisejících dokumentů se snaží navodit dojem, že zájmy Obcí a jejich občanů v těchto procesech jsou zohledněny a chráněny v nadstandardní míře. Ve skutečnosti tomu tak není. Zákon (sám o sobě ani v kombinaci s jiným zákonným předpisem účinným v ČR) nijak nezohledňuje ani zájmy obyvatel, resp. veřejnosti, mimo Zákonem vytyčený rádius Obcí a jejich občanů, jak bude rozvedeno dále.
9. Návrh Zákona byl zpracován MPO, přičemž legislativní proces byl zahájen vládním návrhem, který byl předložen Poslanecké sněmovně České republiky.³ Subjekty legislativního procesu (Poslanecká sněmovna České republiky, Senát České republiky) byly v průběhu přijímání Zákona opakovaně upozorňovány především lokálními iniciativami na nedostatky Zákona i již existujících právních předpisů s dopadem na projekt hlubinného úložiště. Tyto vytýkané nedostatky souvisejí zejména se zapojením obcí⁴ a dotčené veřejnosti, jakož i širší veřejnosti v rozhodovacích procesech a ochranou jejich práv a zájmů v rámci rozhodování o projektu tak zásadního významu, jakým hlubinné úložiště radioaktivního odpadu je. Souvisí tedy s ochranou práv a zájmů, jejichž ochrana a prosazování je primárním účelem Úmluvy.
10. Při přípravě návrhu zákona v ČR zpravidla navrhovatel zákona připravuje rovněž tzv. důvodovou zprávu. Důvodová zpráva není právně závazným dokumentem, nicméně jedná se o významné a často používané interpretační vodítko pro prohloubení porozumění úmyslu zákonodárce, jakých cílů má být prostřednictvím daného zákona dosaženo, jaké zájmy mají být chráněny apod. V obecné části důvodové zprávy je zpravidla zhodnocen platný právní stav, dále je vysvětlena nezbytnost nové úpravy, jsou popsány předpokládané dopady na veřejné rozpočty a je objasněn soulad návrhu s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Ve zvláštní části důvodové zprávy jsou zpravidla vykládána jednotlivá ustanovení daného zákona.
11. Při výkladu zákonných ustanovení soudy České republiky v případě pochybností přihlížejí mj. právě k důvodovým zprávám. Tudíž, prostřednictvím důvodové zprávy k zákonu lze s vysokou mírou přesnosti předjímat způsob interpretace zákona.
12. Ve vztahu k Zákonu byla rovněž zpracována důvodová zpráva („Důvodová zpráva“). Dále v této stížnosti budou její části citovány, jelikož i z tohoto interpretačního dokumentu jasně vyplývá rozpor Zákona s Úmluvou.

³ Debata o normativní úpravě práv a zájmů obcí a jejich zapojení do procesu výběru lokality pro hlubinné úložiště není v ČR žádnou novinkou. Již od roku 2016 se pracovalo na zákonu, který by tuto problematiku řešil. Tento návrh měl za cíl posílit roli obcí v rozhodovacím procesu, konkrétně prostřednictvím referenda, ve kterém by obce, resp. občané, vyjadřovali svůj souhlas či nesouhlas s umístěním úložiště. Návrh však byl nakonec opuštěn.

⁴ Obce od počátku zahájení veřejné debaty o hlubinném úložišti požadovaly právo vetovat výstavbu hlubinného úložiště na jejich území.

A. ÚPRAVA ÚČASTENSTVÍ V EXISTUJÍCÍCH SPRÁVNÍCH ŘÍZENÍCH A JEJÍ NEDOSTATEČNÁ MODIFIKACE ZÁKONEM

13. Příprava, výstavba a provozování hlubinného úložiště v České republice není regulována jedním zákonem a nejedná se o jediné správní řízení⁵. Jedná se o tzv. „multiple-permit“ proceduru. Zákon předvídá, že v řízeních, jejichž předmětem je příprava, výstavba a provozování hlubinného úložiště se použijí postupy stanovené již existujícími zákony, přičemž výlučně pro případ hlubinného úložiště jsou stávající zákony „doplňovány“ a upravovány Zákonem přijatým speciálně v souvislosti s hlubinným úložištěm. V celém procesu se navíc vyskytuje řada jednostranných rozhodnutí ze strany SÚRAO a MPO, včetně netransparentní tvorby dílčích rozhodovacích kritérií, bez reálné možnosti jejich ovlivnění.
14. Součástí rozhodovacích procesů souvisejících s hlubinným úložištěm je nejméně 10 správních řízení podle různých zákonů, přičemž Zákon upravuje pouze některé z nich. Zákon konkrétně upravuje řízení (i) o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, (ii) o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry, (iii) o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry, a (iv) podle Atomového zákona.
15. Zákon se ve vztahu k upravovaným řízením zaměřuje na dvě hlavní problematiky související toliko s účastí Obcí (nikoliv však občanů Obcí či veřejnosti, jak požaduje Úmluva) na příslušných rozhodovacích procesech. První je účast Obcí při výběru lokality pro hlubinné úložiště a druhým je účast Obcí v příslušných správních řízeních. Zákon zcela opomíjí jakoukoliv možnost aktivní a efektivní účasti veřejnosti na souvisejících rozhodovacích procesech.
16. V této souvislosti je nutno zvláště zdůraznit, že z pohledu Úmluvy není „obec“ zahrnuta v pojmu „veřejnost“ či „dotčená veřejnost“⁶. Za veřejnost Úmluva považuje: „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob – a v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“⁷, za dotčenou veřejnost pak „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem...“⁸ Obec není veřejností ani dotčenou veřejností ani jejich reprezentantem. Pokud tedy Zákon či jednotlivé stávající zákony, které Zákon má doplňovat, přiznávají v jednotlivých řízeních nutných pro umístění hlubinného úložiště jakákoli práva obcím a nikoli přímo veřejnosti či dotčené veřejnosti, nelze takovou zákonnou úpravu považovat za naplnění imperativu Úmluvy k zajištění široké a aktivní účasti veřejnosti v jednotlivých správních řízeních⁹.
17. Zákon v § 8 upravuje participaci občanů Dotčené obce¹⁰ v procesech přípravy, výstavby a provozování hlubinného úložiště. Avšak tato úprava je ve světle požadavků Úmluvy zcela

⁵ Důvodová zpráva str. 14: „Záměrem Zákona není reformulovat již existující ustanovení do nového právního předpisu či vymýšlet nová řízení, ale upravit pouze ty nezbytné odchylky, které je vzhledem ke specifčnosti povolování hlubinného úložiště nutné upravit odlišně od obecné právní úpravy.“

⁶ ECE/MP.PP/C.1/2015/5, para 52 (Ve věci ACCC/C/2015/125 (Německo) Výbor rozhodl o nepřipustnosti stížnosti podanou obcí Altrip, neboť zjistil, že stěžovatel (obec) nebyl členem veřejnosti ve smyslu článku 15 Úmluvy a nemohl tedy podat komunikaci Výboru podle odstavce 18 přílohy k rozhodnutí I/7.)

⁷ Článek 2 odst. 4 Úmluvy.

⁸ Článek 2 odst. 5 Úmluvy.

⁹ Ze všech shora vyjmenovaných řízení je jedinou částí procesu, které se může veřejnost zúčastnit, EIA proces.

¹⁰ Dotčená obec je definována v § 4 odst. 2 písm. a) Zákona jako obec, na jejímž území má být umístěno hlavní nebo záložní hlubinné úložiště.

nedostatečná a výrazně zaostává za standardy ochrany práv občanů a veřejnosti ve vztahu k jejich přímé účasti na rozhodovacích procesech týkajících se projektu hlubinného úložiště. Zatímco § 8 Zákona stanoví, že Dotčená obec má povinnost informovat občany obce o zahajovaných řízeních a umožnit jim vyjádřit se k navrhovaným řízením, fakticky je limituje pouze do role pasivních příjemců informací bez možnosti aktivního vstupu do rozhodovacích procesů. Občané Dotčené obce se sice mohou vyjádřit, ale jejich připomínky nemají vliv na výsledná rozhodnutí, což vede k pouze formální, nikoli substantivní participaci na rozhodovacích procesech. Občané Dotčené obce jsou takto zbaveni možnosti přímo se podílet na rozhodnutích, která budou mít zásadní a dlouhodobý dopad na životní prostředí a kvalitu jejich života.

18. Ještě více restriktivně je pojato postavení širší veřejnosti, která není přímo z Dotčených obcí. Práva širší veřejnosti nežli pouze obyvatel Dotčených obcí, jsou omezena pouze na pasivní přístup k informacím, které jsou zveřejňovány na internetových stránkách příslušných správních orgánů¹¹, bez možnosti se k těmto informacím vyjádřit. Takové omezení přístupu k participaci na rozhodovacích procesech je v rozporu zejména s článkem 6 Úmluvy, když znemožňuje veřejnosti, aby mohla reálně ovlivnit výsledky řízení, která mají významné důsledky pro životní prostředí, lidské zdraví a podmínky života lidí.
19. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že hlubinné úložiště je svou podstatou a účelovým určením stavbou, která svým dopadem z hlediska teritoria dalece přesahuje úzce vymezenou lokalitu skutečného umístění a z hlediska časového pak s ohledem na délku uložení radioaktivního odpadu mnohonásobně přesahuje délku lidského života. O to více je proto žádoucí, aby příprava takové stavby byla podrobena kontrole a rozhodovacímu vlivu širší veřejnosti, jak ostatně požaduje Úmluva. Tento požadavek však Zákon nesplňuje, když naopak účast veřejnosti a její práva v rozhodovacích procesech omezuje či *de facto* vylučuje.
20. V následující části jsou podrobně rozebrána jednotlivá správní řízení a jejich modifikace Zákonem pro účely hlubinného úložiště z hlediska účastenství v jednotlivých správních řízeních a zcela nedostatečné participace, ať již dotčené či širší veřejnosti.

V § 3 Zákona je upraveno řízení o stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech (dle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů)

21. První z řady správních řízení pro umístění hlubinného úložiště je řízení o stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, neboť provádění geologických prací je podmíněno stanovením průzkumného území.¹² Předmětné správní řízení je vedeno Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP“) a jeho výsledkem je stanovení průzkumného území¹³ za účelem vyhledání a průzkumu z geologického hlediska vhodného území pro umístění hlubinného úložiště.
22. Podle § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích, jsou účastníky řízení o stanovení průzkumného

¹¹ Viz § 8 odst. 2 a 4 Zákona.

¹² Viz § 4 odst. 1 a odst. 8 zákona o geologických pracích.

¹³ V souladu s § 4 odst. 1 zákona o geologických pracích je možné geologické práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a průzkum výhradních ložisek nevyhrazených nerostů provádět pouze na průzkumném území, které je stanoveno právnické osobě nebo fyzické osobě, která má oprávnění k hornické činnosti.

území, kteří jako jediní mají procesní práva, výlučně žadatel¹⁴ a obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována. Toto vymezení je nesporně v rozporu s požadavky Úmluvy na aktivní a efektivní účast veřejnosti na řízení. Tento rozpor však Zákon neodstraňuje, když pro dané řízení okruh účastníků řízení nerozšiřuje. Zákon pouze ukládá MŽP nařídit v obci, na jejímž území se má průzkumné území nacházet, ústní jednání, a to nejdříve po 30 dnech od zahájení řízení.

23. V současné době probíhá řízení o žádosti o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry¹⁵, kterou dne 27. února 2023 podalo SÚRAO k MŽP. Přejícná ustanovení v § 9 Zákona stanovují, že probíhá-li řízení o stanovení průzkumného území, jejichž předmětem je hlubinné úložiště, které nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti Zákona, dokončí se takové řízení podle dosavadních právních předpisů (tj. jiných než Zákona). Z uvedeného ustanovení plyne, že i přes to, že byl přijat Zákon, jehož cílem je ochrana zájmu obcí, na uvedené řízení zahájené dne 27. února 2023 se úprava Zákona neuplatní. A to i navzdory tomu, že v Důvodové zprávě je *de facto* uvedeno, že dosavadní úprava je nevhodná.¹⁶

V § 5 Zákona je upraveno řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry (dle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů)

24. Dalším z procesů je řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry¹⁷, které rovněž vede MŽP na žádost žadatele. Za zvláštní zásah do zemské kůry je považováno i zařízení pro ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech¹⁸, tedy i hlubinné úložiště. Na takové zásahy se použijí přiměřeně ustanovení horního zákona o vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek, o chráněném ložiskovém území a jeho stanovení a další pravidla.
25. Řízení o stanovení chráněného území se zahajuje na základě návrhu/žádosti organizace¹⁹ (což v řízení o hlubinném úložišti bude s nejvyšší pravděpodobností SÚRAO) nebo z podnětu orgánu státní správy. V tomto řízení je standardně jediným účastníkem navrhovatel, nicméně pro účely hlubinného úložiště § 5 odst. 2 Zákona rozšiřuje tento okruh o Dotčenou obec. Chráněné ložiskové území stanoví MŽP po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti České republiky rozhodnutím vydaným v součinnosti s MPO, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.
26. V kontextu účasti veřejnosti a občanů v řízení o stanovení chráněného ložiskového území je patrné, že Zákon i existující právní rámec značně omezují možnost aktivního zapojení veřejnosti a občanů do rozhodovacího procesu. Řízení se standardně zahajuje na podnět organizace nebo státního orgánu,

¹⁴ Tj. SÚRAO jakožto státní organizace.

¹⁵ Stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry v lokalitě Horka o výměře 28,267973 km².

¹⁶ Str. 8 důvodové zprávy: „Pokud se respektování zájmů občanů týče, pak nelze jednoznačně říci, že by v současné právní úpravě úplně absentovalo, potažmo by tato rezignovala na úpravu postupů, jak respektovat zájmy těchto občanů, resp. na úpravu postupů jejich zapojení do procesů uvedených v ustanovení § 108 odst. 4 atomového zákona, nicméně lze přemýšlet i o méně formálních cestách, kterými by se mohli občané daných obcí dozvědět o záměrech na výstavbu hlubinného úložiště v jejich obci (viz dále).“

¹⁷ Ukládání radioaktivního odpadu je dle § 34 odst. 1 písm. b) horního zákona zvláštním zásahem do zemské kůry.

¹⁸ Viz § 34 horního zákona.

¹⁹ Viz § 5a horního zákona: „Právnícké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, se považují za organizace podle tohoto zákona.“

příčemž postavení účastníků je v řízení přiznáno pouze navrhovateli (organizaci) a Dotčené obci, což vylučuje jakoukoliv participaci veřejnosti na řízení. Přestože MŽP v rámci procesu konzultuje s různými státními orgány a úřady, a nařizuje ústní jednání, ve kterém mohou tyto orgány prezentovat svá stanoviska²⁰, přímá účast dotčené veřejnosti, jakož i širší veřejnosti, je vyloučena.

27. Ústní jednání sice poskytuje prostor pro prezentaci názorů zúčastněných orgánů, nicméně neumožňuje veřejnosti, aby uplatňovala své připomínky či námitky a účastnila se tak plnohodnotně na rozhodovacím procesu. Výsledkem je, že rozhodnutí o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry je přijímáno bez adekvátního zapojení a kontroly ze strany veřejnosti, tedy v rozporu s Úmluvou.

V § 6 Zákona je upraveno řízení o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry (dle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a dle horního zákona)

28. Ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech (hlubinné úložiště) je zvláštním zásahem do zemské kůry²¹, přičemž zvláštní zásahy do zemské kůry jsou hornickou činností²². Řízení o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry je vedeno u obvodního báňského úřadu.²³ Uvedené řízení je jediným ze Zákonem upravovaných řízení, které předpokládá širší okruh účastníků nežli navrhovatele/žadatele a Dotčenou obec. Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána²⁴.
29. Řízení o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry je navazujícím řízením dle § 9b ve spojení s § 3 písm. g) bod 2 zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Pročež, podkladem pro rozhodování obvodního báňského úřadu o povolení zvláštního zásahu do zemské kůry je posouzení vlivu na životní prostředí (tzv. EIA). V daném případě je k provedení procesu EIA věcně příslušné MŽP.²⁵
30. Důvodová zpráva k § 6 Zákona cituje, že dle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti, pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů²⁶. Lze se domnívat, že v řízení podle § 6 Zákona (o povolení hornické činnosti) se odkazem na § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti ve spojení s § 33 horního zákona zákonodárce opětovně snaží navodit dojem, že dochází k chránění zájmů obyvatel Dotčených obcí, když je předpokládáno „vyřešení střetu zájmů“. Avšak, v daném kontextu je třeba upozornit na

²⁰ Viz § 17 horního zákona.

²¹ Viz § 34 odst. 1 písm. b) horního zákona.

²² Viz § 2 písm. f) zákona o hornické činnosti.

²³ Viz § 11 odst. 1 tamtéž.

²⁴ Viz § 18 odst. 1 tamtéž.

²⁵ Příloha č. 1, bod 12 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁶ Střet zájmů je definován v § 33 odst. 1 horního zákona: „Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.“

rozsudek Nejvyššího správního soudu, který interpretoval ustanovení ohledně střetu zájmů tak, že okruh zájmů a osob ohrožených hornickou činností je oproti vymezení účastníků řízení třeba vykládat restriktivně, nikoliv však tak, že se zúží pouze na osoby, na jejichž pozemcích bude hornická činnost probíhat²⁷. Tudíž, odkaz v Důvodové zprávě na § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti ve spojení s § 33 horního zákona a naznačení vyřešení možného střetu zájmů nijak jednoznačně nezlepšuje pozici veřejnosti v daném řízení, ani nezajišťuje zvýšenou ochranu zájmů veřejnosti.

V § 7 Zákona je upraveno řízení podle atomového zákona

31. Úložiště radioaktivního odpadu, tedy i hlubinné úložiště, je dle § 3 odst. 2 písm. e) atomového zákona považováno za jaderné zařízení. Přičemž (i) umístění jaderného zařízení, (ii) výstavba jaderného zařízení (iii) uvádění do provozu jaderného zařízení bez jaderného reaktoru, (iv) provoz jaderného zařízení (v) provedení změny ovlivňující jadernou bezpečnost, technickou bezpečnost a fyzickou ochranu jaderného zařízení a (vi) provedení rekonstrukce nebo jiných změn ovlivňujících radiační ochranu, monitorování radiační situace a zvládání radiační mimořádné události je možné pouze na základě povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost („SÚJB“)²⁸. Jedná se o celkem 6 povolení řízení vedených u SÚJB.
32. V rámci prvního z uvedených řízení, tedy řízení o umístění jaderného zařízení provádí SÚJB posouzení vybraného území. Jedná se o naprosto klíčové řízení, neboť posouzení prováděné v jeho rámci se zaměřuje na dvě hlavní kritéria. První kritérium zahrnuje hodnocení vlastností území, které mohou ovlivnit jadernou bezpečnost, radiační ochranu, technickou bezpečnost, monitorování radiační situace, zvládání radiačních mimořádných událostí a celkové zabezpečení jaderného zařízení během jeho životního cyklu. Druhé kritérium se věnuje hodnocení potenciálního dopadu jaderného zařízení na jednotlivce, obyvatelstvo, společnost a životní prostředí.²⁹
33. Dle § 19 atomového zákona je ovšem jediným účastníkem všech shora uvedených řízení u SÚJB pouze žadatel.³⁰ Atomový zákon nečiní výjimku ani pro řízení o umístění jaderného zařízení, v jehož průběhu je posuzován potenciální dopad na jednotlivce, obyvatelstvo, společnost a životní prostředí. Toto úzké vymezení účastníků řízení před SÚJB Zákon nijak zásadně nerozšiřuje, když pouze v § 7 odst. 2 uděluje částečnou výjimku toliko Dotčené obci, které je umožněno se vyjádřit „pouze k obsahu zveřejnitelné části dokumentace pro povolovanou činnost do 90 dnů ode dne obdržení výzvy žadatele o povolení k umístění hlubinného úložiště“. Zákon dále pouze stanoví, že součástí žádosti o povolení k umístění hlubinného úložiště je i vyjádření Dotčené obce, pokud Dotčená obec vyjádření poskytla ve lhůtě. Vyjádření Dotčené obce je v takovém případě podkladem rozhodnutí o povolení k umístění

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 2 As 196/2016-133.

²⁸ Viz § 9 odst. 1 atomového zákona.

²⁹ Viz § 47 odst. 1 atomového zákona.

³⁰ Důvodová zpráva k § 19 atomového zákona k okruhu účastníků řízení podle atomového zákona uvádí: „Úzce specifický předmět správního řízení v případě činností při mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, daný technickou a odbornou náročností vykonávaných činností, z povahy věci vylučuje zásah do sféry práv a povinností jiných osob nežli žadatele o povolení. Předmětem řízení je tedy výlučně konkrétní oprávnění žadatele o povolení k výkonu dané činnosti a nikoli věci zájmu jiných osob, a to např. ani provozovatelů sousedících zařízení stejné povahy. Případné působení na práva a povinnosti jiných subjektů se odehrává v rovině souvisejících řízení, např. řízení podle stavebního zákona, vodního zákona, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona horního nebo zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v nichž je účastenství takto dotčených subjektů zcela na místě a je i připuštěno a vítáno. Proto je účastenství omezeno pouze na žadatele o povolení. Vzhledem k technicistnímu charakteru celého řízení je také pravděpodobné, že pouze subjekt hodlající vykonávat povolovanou činnost bude schopen relevantně odborně kooperovat v rámci správního řízení s orgánem státní správy v zájmu ochrany veřejného zájmu.“

hlubinného úložiště a Státní úřad pro jadernou bezpečnost se s ním vypořádá (tj. nemusí mu vyhovět) v jeho odůvodnění.

34. Platí tedy, že dle stávající právní úpravy je SÚJB příslušný k vedení celkem 6 výše označených řízení podle atomového zákona, z nichž ani v jednom řízení není umožněna participace jakéhokoli jiného účastníka kromě žadatele o dané povolení. Účast veřejnosti je tak při těchto zcela stěžejních rozhodnutích, jakými umístění, výstavba, uvádění do provozu a provoz hlubinného úložiště jsou, zásadně omezena. Veřejnost nemá možnost přímo se zapojit do procesu schvalování před SÚJB ani předkládat námitky proti provozu či umístění jaderného zařízení. Přestože Dotčené obce mají dle Zákona možnost předložit svá stanoviska k povolení o umístění jaderného zařízení, jejich vliv na konečné rozhodnutí je omezen pouze na zohlednění jejich vyjádření bez možnosti aktivního vystupování v průběhu řízení. To je dle názoru stěžovatele zcela zjevně v rozporu s požadavky Úmluvy na zapojení veřejnosti do schvalovacích procesů. Byť Zákon byl deklarován jako nástroj, který má soulad s Úmluvou zajistit, znění Zákona k takovému stavu ani v případě řízení před SÚJB nevede.
35. Shrme-li shora uvedená řízení v kontextu účasti obyvatel dotčených obcí a veřejnosti, účastníky řízení podle § 3 Zákona a § 5 Zákona jsou žadatel a Dotčená obec. Podle § 6 Zákona jsou účastníky řízení žadatel, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a zájmy mohou být dotčeny, a Dotčená obec, a podle § 7 Zákona je účastníkem řízení pouze žadatel. Veřejnost a obyvatelé Dotčených obcí mají tedy velmi omezené možnosti přímé účasti v těchto řízeních bez možnosti ovlivnit rozhodnutí správních orgánů.
36. Co se týče přezkumu jednotlivých rozhodnutí, tak v těchto řízeních existují různé mechanismy přezkumu prvostupňových rozhodnutí správních orgánů. V řízeních podle § 3 a § 5 Zákona vede řízení v první instanci MŽP a přezkum se provádí prostřednictvím rozkladu, o němž rozhoduje ministr životního prostředí na základě doporučení rozkladové komise. V řízení podle § 6 Zákona vede řízení v první instanci obvodní báňský úřad a přezkum probíhá formou odvolání, o kterém rozhoduje Český báňský úřad. V řízeních podle atomového zákona (§ 7 Zákona) rozhoduje v prvním stupni SÚJB a přezkum se provádí rovněž prostřednictvím rozkladu, o kterém rozhoduje předseda SÚJB na základě doporučení rozkladové komise.
37. Ve všech vyjmenovaných řízeních může opravný prostředek využít toliko účastník řízení. Proti druhostupňovým rozhodnutím správních orgánů ve všech těchto řízeních je možné podat správní žalobu k příslušnému krajskému soudu, který přezkoumává zákonnost rozhodnutí a procesní postupy správních orgánů. I správní žalobu však může podat pouze účastník těchto řízení, nikoli jiná osoba. Tento omezený okruh účastníků a omezené možnosti přezkumu výrazně limitují schopnost veřejnosti a obyvatel dotčených obcí aktivně zajistit soudní přezkum rozhodnutí, které mají dalekosáhlé důsledky pro životní prostředí a lokální komunity.

B. ÚPRAVA ÚČASTENSTVÍ PŘI VÝBĚRU LOKALITY DLE ZÁKONA

38. Dalším zásadním a problematickým aspektem Zákona je postup výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště, který není řešen ve správním řízení. Zatímco ostatní dílčí řízení jsou upravena standardizovanými správními postupy, § 4 Zákona týkající se výběru lokality tento postup ignoruje.
39. Správní řízení má za cíl zajistit transparentnost, ochranu práv účastníků a možnost jejich efektivní účasti na rozhodovacích procesech. Absence těchto standardizovaných postupů při výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště znamená, že se na tento klíčový proces neuplatní principy správního přezkumu, které by jinak umožnily kontrolu rozhodnutí, a tím zajistily jeho zákonnost a spravedlnost.
40. Tím je veřejnosti odnímán zásadní mechanismus právní ochrany, který je dostupný ve správních

řízení, jako je možnost odvolání, námitky či přezkoumání nezávislým orgánem. Tento nedostatek vede k situaci, kdy výběr lokality pro hlubinné úložiště není podroben důkladné kontrole a rozhodovací proces není transparentní ani inkluzivní. To vše navzdory tomu, že jde o rozhodnutí s dlouhodobými a závažnými dopady mimo jiné na životní prostředí i zdraví obyvatel.

§ 4 Zákona – Výběr umístění hlubinného úložiště

41. V § 4 Zákona je upraven postup pro výběr hlavního a záložního umístění hlubinného úložiště. Výběr hlavního a záložního umístění hlubinného úložiště se neprovádí ve správním řízení, ale probíhá skrze rozhodovací proces vedený výhradně exekutivními subjekty (Vláda ČR, SÚRAO, MPO, MŽP).
42. V souladu s § 4 odst. 2 Zákona doručí MPO Dotčené obci návrh výběru umístění hlubinného úložiště, který je zpracován SÚRAO („**Návrh**“) a Dotčená obec se může ve lhůtě 140 dnů k návrhu vyjádřit („**Vyjádření obce**“). Vyjádření obce, je-li zasláno ve lhůtě, je podkladem pro určení umístění hlubinného úložiště rozhodnutím Vlády ČR. MPO dále má povinnost projednat Návrh s občany Dotčených obcí a umožnit jim se k Návrhu vyjádřit³¹. Podkladem pro rozhodnutí Vlády ČR ovšem není vyjádření těchto občanů, nýbrž stanovisko MPO k vyjádření občanů dle předchozí věty. Konkrétní forma, obsah či rozsah předmětného stanoviska MPO ani možnost obrany občanů Dotčených obcí či veřejnosti nejsou Zákonem jakkoli upraveny.
43. Zákon dále v § 4 odst. 3 stanoví: „*Vláda usnesením určí hlavní a záložní umístění hlubinného úložiště a může stanovit příspěvky dotčeným obcím nad rámec příspěvků podle atomového zákona; vychází při tom z návrhu výběru umístění hlubinného úložiště a dalších podkladů předložených Ministerstvem průmyslu a obchodu.*“ Uvedenými podklady jsou (i) hodnocení Návrhu zpracované MPO, (ii) vyjádření Dotčené obce k Návrhu podané ve lhůtě (iii) vyjádření MŽP a (iv) stanovisko MPO k vyjádření občanů Dotčených obcí.
44. Jakákoliv aktivní a efektivní participace veřejnosti na této zásadní části procesu, výběru lokality pro umístění hlubinného úložiště, není Zákonem umožněna. Nemožnost aktivní a efektivní participace veřejnosti na výběru lokality hlubinného úložiště výrazně zkracuje práva jak občanů dotčených obcí, tak širší veřejnosti a je nesporně v rozporu s požadavky Úmluvy. Právo Dotčené obce podat své vyjádření, které Vláda ČR musí vzít v úvahu při rozhodování, je v zásadě formální, neboť takové vyjádření nemusí být vždy plně reflektováno ve výsledném rozhodnutí o určení hlavní a záložní lokality pro umístění hlubinného úložiště.
45. Zvláště je pak třeba poukázat na to, že občané Dotčené obce se sice mohou vyjádřit k Návrhu, ale jejich připomínky a názory jsou dále zpracovávány MPO a prezentovány Vládě ČR nikoli přímo, ale pouze prostřednictvím stanoviska zpracovaného MPO. Tento přístup je zcela nepřijatelný, neboť ponechává MPO prostor pro subjektivní interpretaci a možnou marginalizaci vyjádření občanů, čímž se snižuje reálný dopad veřejného názoru na rozhodnutí Vlády ČR o umístění hlavního a záložního hlubinného úložiště. Struktura tohoto procesu demonstruje nedostatek transparentnosti a otevřenosti tohoto procesu, a tedy i zcela zřejmý rozpor Zákona s Úmluvou.
46. V kontextu práv širší veřejnosti je situace ještě méně příznivá, jelikož Zákon nezahrnuje žádné přímé způsoby pro její zapojení do této fáze procesu rozhodování. Absence jakýchkoliv formalizovaných postupů pro zapojení širší veřejnosti znemožňuje efektivní veřejný dohled a kontrolu nad rozhodnutími, které mají dalekosáhlé důsledky pro životní prostředí a veřejné zdraví.

³¹ Viz § 4 odst. 2 písm. f) Zákona.

IV. Provisions of the Convention with which non-compliance is alleged

47. Článek 3, odstavec 1, Článek 6, odstavce 4, 7 a 8, Článek 9, odstavec 2.

V. Nature of alleged non-compliance

48. Stížnost se týká obecného selhání České republiky (správně) implementovat ustanovení Úmluvy.

• PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ÚMLUVY

49. Podmínka pro uplatňování ustanovení článku 6 odst. 1 písm. a) Úmluvy na shora popsany skutkový stav je naplněna, neboť hlubinné úložiště bude sloužit k trvalému ukládání radioaktivního odpadu, což je činnost nacházející se v Příloze I bod 1. (sektor energetiky) Úmluvy³².
50. Pro aplikaci článku 6 Úmluvy musí posuzované rozhodnutí naplňovat znaky tzv. povolovacího rozhodnutí podle článku 6, nikoliv strategického rozhodnutí podle článku 7, který se zaměřuje na účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik vztahujících se k životnímu prostředí. V případě rozhodnutí vydaných v rámci jednotlivých správních řízení týkajících se hlubinného úložiště není pochyb o tom, že tato rozhodnutí jsou povahově „povolovací“ a vztahuje se na ně tudíž článek 6 Úmluvy. Jediné rozhodnutí, u něhož by mohly vyvstat otázky, zda se jedná či nejedná o povolovací rozhodnutí, je rozhodnutí podle § 4 odst. 3 Zákona. Tento paragraf upravuje rozhodnutí Vlády ČR, kterým se určuje hlavní a záložní umístění hlubinného úložiště. Přestože se toto rozhodnutí může zdát na první pohled jako strategické, jeho skutečná povaha a důsledky ukazují, že se jedná o konkrétní rozhodnutí o umístění činnosti spadající do Přílohy č. 1 Úmluvy, a mělo by proto být posuzováno jako povolovací rozhodnutí podle článku 6 Úmluvy.
51. Ve vztahu k povaze usnesení Vlády ČR vydaného podle § 4 odst. 3 Zákona, kterým Vláda ČR určí hlavní a záložní umístění hlubinného úložiště, stěžovatel uvádí, že usnesení Vlády ČR naplňuje znaky povolovacího rozhodnutí podle článku 6 Úmluvy (nikoliv rozhodnutí podle článku 7 Úmluvy). Výbor rozhodl, že otázka, zda rozhodnutí naplňuje znaky rozhodnutí podle článku 6 nebo 7 Úmluvy musí být posuzována kontextuálně, s přihlédnutím k právním účinkům daného rozhodnutí.³³
52. V předmětné věci je skutkový stav, resp. povaha a důsledky usnesení Vlády ČR, v podstatě totožný se skutkovým stavem posuzovaným Výborem v rozhodnutí ACCC/C/2005/12 (Albania)³⁴. Ve věci ACCC/C/2005/12 (Albania) se rovněž jednalo o rozhodnutí, kterým bylo „pouze“ určeno místo, kde bude probíhat konkrétní činnost spadající do činností uvedených v Příloze č. 1 Úmluvy (umístění tepelné elektrárny), vyžadující další rozhodnutí o vydání různých povolení (např. stavebních, environmentálních a provozních) před zahájením činnosti. Skutkově se tedy jednalo o shodný stav jako v případě umístění hlubinného úložiště podle Zákona. Výbor shledal, že toto rozhodnutí se více podobalo rozhodnutím podle článku 6 než článku 7 Úmluvy, protože se týká provádění konkrétní činnosti podle Přílohy č. 1 Úmluvy, na konkrétním místě, konkrétním žadatelem nebo v jeho zastoupení. V případě usnesení Vlády ČR se rovněž jedná o provádění konkrétní činnosti, určení

³² Výroba nebo obohacování jaderného paliva, zpracování vyhořelého jaderného paliva nebo vysoce radioaktivních odpadů, konečné uložení vyhořelého jaderného paliva, výlučně pro konečné uložení radioaktivního odpadu, výlučně pro skladování (plánované na více než 10 let) vyhořelého radioaktivního paliva nebo radioaktivního odpadu na jiném místě, než byl vyprodukován.

³³ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6; ACCC/C/2006/16 (Lithuania), para. 57.

³⁴ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1.

konkrétní lokality, za účasti totožných, resp. úzce propojených subjektů – primárně SÚRAO, sekundárně MPO. Usnesení vlády ČR je proto rozhodnutím podle článku 6 Úmluvy a nelze jej považovat za rozhodnutí podle článku 7 Úmluvy.

53. Stěžovatel opětovně poukazuje na významně omezený rozsah geografického určení obcí, na které nový Zákon dopadá. Zákon stanoví, že se vztahuje pouze na Obce, resp. Dotčené obce. Tento přístup je v kontextu výstavby hlubinného úložiště, které má masivní význam a dalekosáhlý dopad na životní prostředí a veřejné zdraví, zcela nedostatečný.
54. Hlubinné úložiště není stavbou lokálního významu, ale má potenciální dopady na široké okolí, včetně regionálních ekosystémů, vodních zdrojů, demografie, sociokulturních aspektů, ekonomických souvislostí a celkového zdravotního stavu obyvatelstva. Omezení účasti a práv na vyjádření v jednotlivých povolovacích procesech pouze na Obce, které se nacházejí přímo na území navržených lokalit, vylučuje z procesu významnou část populace, která bude hlubinným úložištěm rovněž ovlivněna. Tento přístup je v rozporu s principy Úmluvy, která klade důraz na širokou a aktivní účast veřejnosti v environmentálních rozhodovacích procesech, zejména v raných stádiích, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny.

○ PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 4 ÚMLUVY

55. Článek 6 odst. 4 Úmluvy požaduje, aby každá strana zajistila účast veřejnosti v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Tento princip je zásadní pro zajištění toho, aby veřejnost měla reálnou příležitost ovlivnit rozhodovací procesy týkající se činností s významným dopadem na životní prostředí, jako je výstavba hlubinného úložiště radioaktivního odpadu.
56. Česká republika však tuto podmínku systematicky porušuje v rámci rozhodovacích procesů týkajících se hlubinného úložiště. Jednotlivá správní řízení jsou strukturována tak, že veřejnost se může účastnit výlučně procesu EIA³⁵, kdy jsou však již klíčová rozhodnutí (zejm. podle §§ 3–5 Zákona) přijata a možnosti výběru v podstatě neexistují. Tím je zcela eliminována příležitost pro veřejnost efektivně ovlivnit výběr a hodnocení alternativ již v počátečním stádiu a žádná následná fáze neposkytuje možnost pro veřejnost se k těmto možnostem vyjádřit. Výbor ve své rozhodovací praxi shledal, že pokud jsou v rámci vícestupňového rozhodovacího procesu určité možnosti projednány bez účasti veřejnosti a žádná následná fáze neposkytuje prostor pro veřejnost se k těmto možnostem vyjádřit, je takový postup v rozporu s Úmluvou³⁶. Stejně tak je neslučitelné s Úmluvou, pokud veřejnost může participovat na určitých možnostech v rané fázi, ale další možnosti daného projektu jsou projednávány později již bez účasti veřejnosti.³⁷
57. Poslední fází celého procesu, kdy jsou všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny, je nejpozději

³⁵ EIA (posouzení vlivů na životní prostředí) se připravuje před rozhodováním obvodního báňského úřadu o povolení zvláštního zásahu do zemské kůry. Řízení o povolení hornické činnosti (§ 6 Zákona), které spočívá ve zvláštním zásahu do zemské kůry, je navazujícím řízením podle § 9b ve spojení s § 3 písm. g) bod 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento posudek je tedy podkladem pro rozhodování obvodního báňského úřadu v řízení o povolení hornické činnosti.

³⁶ V rozhodnutí ACCC/C/2009/44 (Bělorusko) Výbor posuzoval povolovací proces projektu jaderné elektrárny v Ostrovets a rozhodl, že jakmile bylo rozhodnutí o povolení činnosti v Ostrovetsu přijato bez zapojení veřejnosti, nemohlo následné zapojení veřejnosti splňovat požadavek článku 6, odstavec 4, na včasnou účast veřejnosti, kdy jsou všechny možnosti otevřené. I při plném řízení EIA omezilo zapojení veřejnosti pouze na komentáře k mitigaci dopadů a vyloučilo možnost vyjádřit se k umístění Jaderné elektrárny, protože rozhodnutí již bylo přijato; ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, ACCC/C/2009/44, para. 78.

³⁷ ECE/MP.PP/C.1/2017/3, ACCC/C/2012/71 (Czech Republic), para. 92.

postup podle § 4 Zákona, tedy postup před vydáním usnesení vlády ČR o určení hlavního a záložního umístění hlubinného úložiště. Jakmile vláda ČR podle § 4 odst. 3 Zákona usnesením určí hlavní a záložní lokalitu pro umístění hlubinného úložiště, je vysoce nepravděpodobné, že by došlo ke zrušení takového rozhodnutí. Rozhodnutí vlády ČR je považováno za konečné a stěžejní pro další postupy, což znamená, že jakmile je lokalita pro umístění hlubinného úložiště usnesením vlády ČR určena, možnosti výběru a hodnocení alternativ jsou fakticky uzavřeny. Z tohoto důvodu je postup podle § 4 Zákona posledním stádiem, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativy otevřeny a kdy účast veřejnosti může být skutečně účinná. Jak je popsáno v jiných částech této stížnosti, Zákon však veřejnosti v této fázi povolovacích procesů nepřiznává prakticky žádná práva. Nedostatečná účast veřejnosti v této kritické fázi je v přímém rozporu s požadavky Úmluvy.

58. Výbor rozhodl, že pokud je povolení navrhované činnosti na určitém místě přijato bez zapojení veřejnosti, nemůže následná účast veřejnosti splňovat požadavek článku 6 odst. 4 Úmluvy na „účast veřejnosti v počátečním stádiu, když jsou všechny možnosti otevřené“. I pokud je provedeno úplné posouzení vlivů na životní prostředí, veřejnost by byla omezena pouze na komentáře ke zmírnění dopadů, nikoli k samotnému rozhodnutí o povolení umístění, protože toto rozhodnutí by již bylo přijato.³⁸
59. Názor a úmysl zákonodárce ohledně účasti jednotlivých občanů je zcela explicitně formulován v Důvodové zprávě, která - jak bylo uvedeno výše - velmi přesně předjímá způsob interpretace Zákona a celkovou atmosféru, v níž budou rozhodnutí v tak zásadním dlouhodobém projektu, jakým hlubinné úložiště je, přijímána a jak bude brán ohled na veřejnost: „*Jako negativní důsledek řešení, kdy by každý jednotlivý občan byl sám účastníkem řízení vedeného v procesech uvedených v § 108 odst. 4 atomového zákona lze uvést, že takto široce pojatá práva jsou nezřídka využívána obstrukčním způsobem a mohou být minoritními skupinami používána k narušování veřejného zájmu, na což mj. upozornil i NSS ve svém rozhodnutí ze dne 29. 5. 2020, č.j. 2 As 377/2018 - 61. Dalším relevantním důvodem může být již nyní zjevná značná rozpornost a partikulárnost zájmů jednotlivých občanů. I ta by paralyzovala řízení. Tedy v opačném případě by tak došlo k paralýze celého procesu, potažmo k situaci odepření rozhodnutí, byť právě rozhodnutí je smyslem celého správního řízení. Institut účastenství má směřovat k plnění úkolů veřejné správy v duchu právního státu, přičemž je nutné zdůraznit, že smyslem správního řízení je autoritativně rozhodnout o konkrétních právech či povinnostech konkrétně určené osoby. Bylo by absurdní vytvářet takovou právní konstrukci zvláštní úpravy správního řízení (zde tedy v procesech uvedených dle § 108 odst. 4 atomového zákona), která bude akcentovat problematiku neopodstatněně široce pojímaného účastenství v takovém správním řízení na úkor podstaty takového řízení a jeho smyslu, kterýžto přístup by vedl vzhledem k výše uvedeným problémům k jejich popření.*“³⁹
60. Je nezpochybnitelným faktem, že příprava, výstavba a provozování hlubinného úložiště představují mimořádně komplexní a dlouhodobý projekt s významnými dopady na životní prostředí a veřejné zdraví. V tomto kontextu je účast veřejnosti již v raných fázích rozhodování klíčová pro zajištění transparentnosti, legitimacy a důvěry veřejnosti v celý proces. Nicméně, české rozhodovací procesy v této oblasti jsou Zákonem upraveny tak, že veřejnost může své připomínky předkládat až v době, kdy jsou hlavní možnosti a alternativy již omezeny, protože některá klíčová rozhodnutí jsou již nezvratně přijata.
61. Rozhodovací procesy jako stanovení průzkumného území, umístění hlubinného úložiště, stanovení chráněného ložiskového území jsou bez účasti veřejnosti a pouze s formální účastí dotčených obcí,

³⁸ ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1; ACCC/C/2005/12 (Albania), para. 79

³⁹ Str. 16 Důvodové zprávy k Zákonu.

v řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny a Dotčená obec. Veřejnosti není umožněno se jakkoliv zapojit ani do řízení vedených SÚJB podle atomového zákona, jejichž předmětem je vydání povolení týkající se hlubinného úložiště, a to zejména k umístění, výstavbě, uvádění do provozu a k dále shora uvedeným činnostem.

62. Veřejnost nemá možnost se aktivně a účinně zapojit ani do počátečních fází, kdy by jejich připomínky mohly skutečně ovlivnit výsledek, ani do žádných jiných fází, kromě procesu EIA, což je zcela v rozporu s článkem 6 odst. 4 Úmluvy. Tento přístup nejenže omezuje účinnou účast veřejnosti, ale také snižuje transparentnost a důvěru veřejnosti v legitimitu rozhodovacích procesů. Absence včasné a efektivní účasti veřejnosti znamená, že rozhodnutí o výběru lokalit a technických řešení jsou přijímána bez potřebného zohlednění širšího spektra názorů a připomínek, což může vést k rozhodnutím, která nejsou optimální pro ochranu životního prostředí a veřejného zdraví.

○ PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 7 ÚMLUVY

63. Článek 6 odst. 7 Úmluvy stanoví, že postupy pro účast veřejnosti mají umožnit veřejnosti předkládat písemně nebo na veřejném jednání či veřejném průzkumu jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti. Tento článek zdůrazňuje význam aktivní a efektivní účasti veřejnosti, která by měla mít skutečnou možnost ovlivnit rozhodovací procesy týkající se navrhované činnosti.⁴⁰ Zákon v rozhodovacích procesech týkajících se hlubinného úložiště neumožňuje skrze jakýkoliv postup veřejnosti předkládat jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska ani písemně ani v jakékoliv jiné formě.
64. Veřejnosti není kromě procesu EIA přiznáno postavení účastníka s právy podle § 36 správního řádu v rozhodovacím procesu o umístění hlubinného úložiště.⁴¹ Toto odepření procesního postavení účastníka v řízení znamená, že veřejnost nemá reálnou možnost ovlivnit rozhodovací procesy, což je v přímém rozporu s článkem 6 odst. 7 Úmluvy.
65. Zákon u některých řízeních zakládá povinnost příslušného správního orgánu nařídit ústní jednání v daném řízení.⁴² Nicméně, není-li subjekt účastníkem daného řízení, pak nařízení takového ústního jednání neposkytuje nástroje k efektivnímu a reálnému zapojení do předmětného řízení, protože právo na ústním jednání náleží pouze účastníkovi řízení. Tudíž ustanovení o povinnosti nařídit ústní jednání jsou zcela zjevně toliko *pro forma* bez reálného dopadu na skutečnou aktivní účast. Nad to, nestanoví-li zákon či neurčí-li tak příslušný správní orgán, je ústní jednání neveřejné⁴³. Přičemž, navrhně-li účastník řízení, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví za předpokladu, že tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům⁴⁴. Tudíž, část veřejnosti, která není mezi úzce vymezenou skupinou účastníků daného řízení, nemůže v průběhu řízení, jakož ani v průběhu

⁴⁰ ECE/MP.PP/C.1/2017/11, ACCC/A/2014/1 (Belarus), para 45.

⁴¹ Podle § 36 správního řádu mají účastníci řízení právo předkládat důkazy, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí a činit jiné procesní návrhy. Jelikož veřejnost není formálně zapojena jako účastník řízení, nemá možnost využít těchto práv, což výrazně omezuje její schopnost předkládat písemné připomínky a další relevantní podklady.

⁴² Např. § 5 odst. 3 Zákona.

⁴³ Dle § 49 odst. 2 správního řádu se stanoví: „Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby.“

⁴⁴ Viz § 49 odst. 3 správního řádu.

nařízeného ústního jednání, uplatňovat jakákoliv procesní práva, ani nemůže navrhnout veřejnost daného ústního jednání. Opětovně se jedná o snahu navodit dojem, že uložením povinnosti správnímu orgánu nařídit ústní jednání je participace zachována, nicméně nástroj k efektivnímu a reálnému zapojení jiných subjektů než žadatele a dotčené obec Zákona neposkytuje.

66. Odhlédneme-li od odepření formálního postavení účastníka, nejsou nastaveny ani žádné jiné postupy, které by umožnily veřejnosti předkládat písemně či na veřejném jednání připomínky, informace, rozbor, které považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti. Zákon v § 8 umožňuje výhradně občanům Dotčených obcí vyjádřit se k řízením zahájeným podle § 3 a § 5 – 7 Zákona, přičemž Dotčeným obcím ukládá povinnost zohlednit při svém vystupování a úkonech v rámci těchto řízení a postupů podle Zákona výhradně vyjádření občanů Dotčených obcí, nikomu jinému.

○ PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 8 ÚMLUVY

67. Článek 6 odst. 8 Úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby v rozhodnutí byl náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Tento princip je klíčový pro zajištění toho, aby veřejnost měla skutečný vliv na rozhodovací procesy týkající se specifikovaných činností. Česká republika mj. i prostřednictvím Zákona ovšem systematicky neumožňuje veřejnosti se aktivně podílet na rozhodovacích procesech. Neexistuje tak žádný procesněprávní podklad, který by příslušným správním orgánům umožňoval v jejich rozhodnutích brát v potaz výsledek účasti veřejnosti, resp. je k tomu zavazoval.⁴⁵
68. Podle § 8 Zákona mají (pouze) Dotčené obce povinnost informovat své občany o zahajovaných řízeních a umožnit jim vyjádřit se způsobem v místě obvyklým. Přičemž participace je umožněna toliko občanům Dotčených obcí, a to prostřednictvím obcí, které jsou povinny zohlednit vyjádření svých občanů při svém vystupování a úkonech v řízeních podle Zákona (k tomu, že obce nejsou dle rozhodovací praxe Výboru veřejností ani dotčenou veřejností přitom viz výše). I když občané mohou vyjádřit své připomínky, tyto připomínky nejsou zaručeně zohledněny ve výsledných rozhodnutích, což vede k formální participaci, která postrádá skutečný vliv na rozhodování.
69. Zákon neumožňuje veřejnosti, která zahrnuje nejen občany těchto obcí, ale i další zainteresované subjekty, jakékoli vystupování či předkládání připomínek, a tím i vliv na jakákoliv rozhodnutí.⁴⁶ Role veřejnosti je pouze v rovině pasivních příjemců informací. Veřejnost, která není přímo občany dotčených obcí, pak nemá prakticky žádnou možnost ovlivnit proces, což je v přímém rozporu s článkem 6 odst. 8 Úmluvy.

• **PORUŠENÍ ČLÁNKU 9 ODS. 2 ÚMLUVY**

70. Česká republika Zákonem porušuje rovněž článek 9 odst. 2 Úmluvy, který zaručuje členům veřejnosti přístup k soudnímu nebo jinému nezávislému a nestrannému přezkumu rozhodnutí, jednání nebo opomenutí, jež podléhají ustanovením článku 6 Úmluvy týkajícím se účasti veřejnosti při rozhodování o specifických činnostech. Tento přístup k právní ochraně musí být zajištěn těm členům veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo tvrdí, že došlo k porušení jejich práva. V kontextu rozhodnutí o přípravě, výstavbě a provozování hlubinného úložiště v České republice je veřejnosti prakticky

⁴⁵ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, ACCC/C/2004/02 (Kazakhstan), para 24.

⁴⁶ V rozhodnutí ACCC/C/2013/88 Výbor shledal, že daná Strana nevyhovuje článku 6, odstavec 8 Úmluvy, protože její právní rámec neobsahuje jasné požadavky na to, aby byly výsledky veřejné účasti při rozhodování náležitě zohledněny v souladu s články 6 a 7 úmluvy. - ECE/MP.PP/C.1/2017/12, ACCC/C/2013/88 (Kazakhstan), para. 115.

znemožněno efektivně uplatňovat svá procesní práva a dosáhnout účinného přezkumu těchto rozhodnutí. To vede k situaci, kdy členové veřejnosti nemají k dispozici dostatečné prostředky k ochraně svých práv a k zajištění odpovědnosti veřejných orgánů za rozhodování, které má významný dopad na životní prostředí.

○ Ve vztahu k správním řízením a rozhodnutím podle § 3, § 5 – 7 Zákona

71. S ohledem na nemožnost účastnit se správních řízení a souvisejících rozhodovacích procesů ve vztahu k hlubinnému úložišti (vyjma procesu EIA, resp. navazujících řízení), tak právní předpisy České republiky neposkytují v rámci těchto procesů standardní prostředky k tomu, aby subjekt, který není účastníkem řízení mohl dosáhnout přezkumu dílčích rozhodnutí soudem či jiným nezávislým a nestranným orgánem.
72. Jediným možným způsobem, jak přezkoumat rozhodnutí správního orgánu, je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní. Aktivní legitimace k podání této žaloby je však významně limitována. Podle § 65 odst. 2 správního řádu soudního⁴⁷ může žalobu při splnění specifikovaných podmínek podat účastník dotčeného správního řízení, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 2. Vzhledem k tomu, že ve většině řízení týkajících se hlubinného úložiště je účastníkem řízení toliko žadatel/navrhovatel a případně obec (vyjma řízení podle atomového zákona) a nikoli veřejnost, neposkytuje § 65 odst. 2 správního řádu soudního žádnou možnost iniciace přezkumu jednotlivých správních rozhodnutí potřebných k umístění hlubinného úložiště osobám z řad dotčené veřejnosti.
73. Dotčené veřejnosti toliko zbývá postup podle § 65 odst. 1 správního řádu soudního, jehož aplikace je ovšem soudy České republiky pojata velmi restriktivně, a tudíž postup podle § 65 odst. 1 správního řádu soudního je toliko teoretický, s minimální šancí na úspěch. Ustanovením § 65 odst. 1 správního řádu soudního a související výkladovou rozhodovací praxí vyjádřenou např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33, se již zabýval Výbor v rozhodnutí ECE/MP.PP/C.1/2021/28; ACCC/C/2016/143 (Czech Republic), přičemž od doby citovaného rozhodnutí nebylo dotčené ustanovení správního řádu soudního novelizováno a ani se nezměnila rozhodovací výkladová praxe, která byla v rozhodnutí citována⁴⁸. Závěry v tomto rozhodnutí uvedené jsou proto stále aktuální.
74. Podmínky stanovené Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku jsou stále aktuální a relevantní i dnes. Nejvyšší správní soud si položil otázku „*zda mohou existovat případy, ve kterých by rozhodnutí správního orgánu zasahovalo do práv osoby, která není účastníkem správního řízení.*“ Nejvyšší správní soud uznal, že „*taková situace je krajně nežádoucí, nelze a priori vyloučit, že se může výjimečně vyskytnout.*“ Výbor k tomu ve svém rozhodnutí zdůraznil, že „*tento výjimečný přístup poskytování práva napadnout rozhodnutí podléhající článku 6, zdaleka neodpovídá požadavkům článku 9 (2). To znamená, že přestože je tento přístup možný, nelze jej považovat za dostatečný v kontextu širší ochrany práv, jak je požadováno článkem 9 (2).*“⁴⁹ Rozhodnutí ACCC/C/2016/143 (Czech Republic) je aktuální a aplikovatelné i na uvedený případ.

⁴⁷ „Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

⁴⁸ ECE/MP.PP/C.1/2021/28; ACCC/C/2016/143 (Czech Republic), para. 134

⁴⁹ ECE/MP.PP/C.1/2021/28; ACCC/C/2016/143 (Czech Republic), para. 135

○ Ve vztahu k rozhodnutí o výběru umístění hlubinného úložiště podle § 4 odst. 3 Zákona

75. Mezi rozhodovacími procesy pro umístění hlubinného úložiště je vedle standardních správních řízení zahrnut rovněž postup, který nenaplnuje znaky správního řízení, přestože v něm dochází k zcela zásadnímu rozhodnutí o umístění hlubinného úložiště, a to podle § 4 Zákona. Podle § 4 odst. 3 Zákona vláda ČR usnesením určí hlavní a záložní umístění hlubinného úložiště.
76. Usnesením vlády ČR ze dne 21. 12. 2020 č. 1350 vláda ČR rozhodla o zúžení počtu lokalit pro budoucí hlubinné úložiště na 4 aktuální lokality. Vláda ČR tak učinila na návrh SÚRAO, obdobně jako při rozhodnutí podle § 4 odst. 3 Zákona. Ačkoli zúžení na 4 lokality probíhalo na základě jiného právního předpisu, je důležité zdůraznit, že toto rozhodnutí bylo rovněž učiněno bez účasti veřejnosti. Tento postup je v rozporu s Aarhouskou úmluvou, která stanoví, že veřejnost má být aktivně zapojena již od počátku rozhodovacího procesu.
77. Žalobou podanou podle § 65 odst. 1 správního řádu soudního se žalobci (obce z dotčených lokalit) domáhali přezkumu tohoto usnesení vlády ČR u Městského soudu v Praze. Městský soud v Praze připustil, že usnesení vlády nelze *a priori* vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví, avšak pravomoc správního soudu v těchto případech lze dovodit pouze ve výjimečných případech, v nichž právní předpisy dávají vládě pravomoc vydat individuální správní akty. Městský soud v Praze přitom rozhodl, že napadené usnesení vlády ze dne 21. 12. 2020 č. 1350 nepředstavuje úkon, jímž by byla zakládána, měněna, rušena či závazně určována veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobců, ale že se jedná o akt, jímž vláda naplňuje svou funkci řízení, kontroly a sjednocování činnosti ministerstev, resp. činnosti SÚRAO.
78. Věc byla v závěrečné fázi posuzována na základě ústavní stížnosti Ústavním soudem České republiky, a to v plénu⁵⁰. Usnesením, sp. zn. Pl. ÚS 39/22, ze dne 14. 3. 2023, Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, přičemž se ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze ohledně interpretace § 65 odst. 1 správního řádu soudního⁵¹, které předvídají zjevnou nemožnost úspěchu žaloby podle tohoto ustanovení podanou proti usnesení vlády ČR podle § 4 odst. 3 Zákona.
79. Ústavní soud shledal, že usnesením ze dne 21. 12. 2020 č. 1350 vláda ČR toliko schválila doporučení SÚRAO⁵² ohledně lokalit pro budoucí hlubinné úložiště, když toto doporučení bylo založeno na odborném posouzení vhodnosti výběru lokality pro umístění úložiště. Z uvedeného Ústavní soud vyvodil, že jsou správné závěry Městského soudu v Praze, že napadeným usnesením bezprostředně nezasahuje do právní sféry stěžovatelů, když se ani žádné další řízení k přezkumu tohoto odborného posouzení nevrací. Přičemž shledal, že vláda ČR zjevně nemá žádnou hlubší expertízu k tomu, aby odborné posouzení SÚRAO přehodnocovala.
80. V důvodové zprávě k Zákonu je uvedeno, že postup vlády ČR, kdy vláda na základě podkladů od MPO určí hlavní a záložní úložiště, nebude samostatným procesem, ani novým správním řízením, ani procesem, který by byl součástí jiného správního řízení, nýbrž se bude jednat o vládní postup, kdy na základě doložených podkladů vyžadovaných zákonem (tzn. o proběhlých správních řízeních, o stanovisku MPO i o stanovisku dotčených obcí atp.) vláda usnesením určí umístění hlavního a

⁵⁰ O nejdůležitějších věcech, které jsou Ústavnímu soudu svěřeny, rozhoduje podle zákona Ústavní soud v plném složení, tzn. v plénu.

⁵¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 39/22; „[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.“

⁵² Nutno zdůraznit, že se nejednalo o doporučení, nýbrž o návrh, jako je tomu v procesu podle § 4 Zákona.

záložního umístění hlubinného úložiště. Z uvedeného je i ve světle shora uvedeného nálezu Ústavního soudu České republiky zřejmé, že usnesení Vlády ČR, kterým bude *de facto* nevratně rozhodnuto o lokalitě pro umístění hlubinného úložiště, nebude možné soudně nebo jiným nezávislým orgánem přezkoumat po stránce hmotné ani procesní stran zákonnosti. To je ve zřejmém rozporu s požadavkem článku 9 odst. 2 Úmluvy.

• PORUŠENÍ ČLÁNKU 3 ODS. 1 ÚMLUVY

81. Článek 3 odst. 1 Úmluvy požaduje, aby každá strana přijala nezbytná právní, správní a jiná opatření k zajištění slučitelnosti ustanovení implementujících Úmluvu, zejména pokud jde o přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně. Česká republika přijetím Zákona porušila článek 3 odst. 1 Úmluvy, protože Zákon zcela jednoznačně z důvodů výše uvedených nezajišťuje slučitelnost a nepřijímá nezbytná právní a správní opatření k zajištění slučitelnosti s Úmluvou, nezajišťuje transparentní a konzistentní rámec pro naplňování jejích ustanovení a omezuje přístup k právní ochraně. Tyto nedostatky brání účinnému naplňování práv zaručených Úmluvou.
82. Z důvodů uvedených shora zcela jednoznačně není Zákon slučitelný s Úmluvou a nelze hovořit o zavedení jasného, transparentního a konzistentního rámce k naplňování Úmluvy. Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že Důvodová zpráva se k souladu Zákona s Úmluvou formálně vyjadřuje kladně, když ze shora uvedených důvodů je zřejmé, že takové vyjádření neodpovídá skutečným dopadům Zákona do Úmluvou garantovaných práv veřejnosti.
83. Důvodová zpráva k Zákonu navíc v rozporu s Úmluvou a shora uvedenými rozhodnutím Výboru dovozuje, že účast veřejnosti je nutná pouze v určité fázi rozhodovacího procesu, nikoliv ve všech fázích.
84. Přijetím Zákona, obsahujícího ustanovení, která nejsou v souladu s článkem 6, odstavci 4, 7-8, a článkem 9, odstavcem 2 Úmluvy, Česká republika neplní požadavek článku 3, odstavec 1 Úmluvy zajistit a udržovat jasný, transparentní a konzistentní rámec pro implementaci ustanovení Úmluvy.⁵³

VI. Use of domestic remedies

85. K datu podání této stížnosti nemá stěžovatel k dispozici žádné dostupné vnitrostátní opravné prostředky. Podle Ústavy má pouze Ústavní soud pravomoc zrušit zákon. Dále, podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, stěžovatel jakožto zapsaný spolek nemá právní postavení k zahájení takového řízení. Tento paragraf stanoví, že návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení může podat pouze: a) prezident republiky, b) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) vláda za podmínek uvedených v § 118, e) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona.
86. Jako zapsaný spolek stěžovatel nesplňuje žádné z těchto kritérií pro využití tohoto instrumentu. Nad rámec svých procesních práv a povinností však stěžovatel participoval na přípravě a zaslání dopisu každému z 81 senátorů České republiky, v němž byli vyzváni k podání návrhu na zrušení Zákona podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. V tomto dopise bylo zdůrazněno, že Zákon

⁵³ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, ACCC/C/2004/05 (Republic of Moldova), para 27.

neumožňuje efektivní zapojení obcí a jejich obyvatel do klíčových rozhodovacích procesů, jejichž výsledkem jsou nevratná rozhodnutí. Toto je v rozporu s deklarovaným cílem Zákona, který předvídá faktickou ochranu jejich zájmů. Dopis rovněž zdůraznil, že Zákon zjevně porušuje základní zásady stanovené v Úmluvě, a tím podkopává základy právního státu, který stojí na transparentnosti, spravedlnosti a účasti veřejnosti. V zájmu ochrany demokratických principů a práv obcí a jejich občanů na účinnou účast v environmentálních rozhodnutích, která ovlivňují jejich životy, byli senátoři naléhavě požádáni o podporu návrhu na zrušení Zákona. Dle informací dostupných stěžovateli však senátoři návrh na zrušení Zákona podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu nepodali.

VII. Use of other international procedures

87. K datu podání této stížnosti nebyly k řešení problému nedodrženy, který je předmětem této komunikace, využity žádné jiné mezinárodní postupy než ty podle Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy.

VIII. Confidentiality

88. Stěžovatel nežadá o zachování důvěrnosti žádných informací obsažených v této stížnosti.

IX. Supporting documentation (copies, not originals)

89. Následující podklady jsou poskytnuty na podporu stížnosti:

- Příloha I. – úplné znění zákona č. 53/2024 Sb., o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu
- Příloha II. – vybrané části důvodové zprávy k zákonu č. 53/2024 Sb., o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu
- Příloha III. – znění jednotlivých ustanovení souvisejících právních předpisů
- Příloha IV. – citovaná rozhodnutí soudů České republiky
- Příloha V. – dopis zaslaný senátorům
- Příloha VI. – geografické znázornění území Obcí lokality Horka

X. Signature

Zdravý domov Vysočina, z.s.

[Jméno, příjmení]