

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaje), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Krajského soudu v Ostravě** na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), za účasti **Parlamentu** jako účastníka řízení a **vlády** jako vedlejší účastnice řízení takto:

**Návrh se zamítá.**

**Odůvodnění**

**I. Obecná východiska**

1. V právním řádu České republiky je zakotven institut posuzování vlivů záměru na životní prostředí, anglicky Environmental Impact Assessment (dále též „proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí“ nebo “EIA”), konkrétně je upraven v zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Jde o významný nástroj ochrany životního prostředí, jehož prostřednictvím se do právního řádu promítla jedna z nejdůležitějších zásad ochrany životního prostředí, a sice zásada prevence. Cílem zakotvení EIA do právního řádu bylo vytvořit účinný preventivní systém hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví jako nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků navrhovaných projektů pro životní prostředí (veřejné zdraví) a zajistit tak, aby v rozhodovacích procesech byly zvažovány zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví [viz § 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo např. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000 (U 37/24 SbNU 535)].

2. Smysl institutu posuzování vlivů záměru na životní prostředí spočívá v získání objektivního odborného podkladu (závazného stanoviska) o vlivu záměru na životní prostředí pro navazující správní řízení či postup. Obsah stanoviska o posuzování vlivů záměru na životní prostředí je závazný a musí být promítnut do výrokové části navazujícího správního úkonu, nejčastěji správního rozhodnutí.

3. Samotný proces posuzování vlivů na životní prostředí se, zjednodušeně řečeno, vztahuje na dvě kategorie záměrů a jejich změn – na ty, u kterých probíhá posuzování jejich vlivu automaticky ze zákona, spadají-li do výčtu záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v kategorii I, a dále na záměry a jejich změny, u nichž se nejprve provede zjišťovací řízení, a v případě kladného závěru o významném dotčení životního prostředí je následně provedeno samotné posouzení vlivů záměrů na životní prostředí (k tomu blíže viz § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

4. Podle § 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuje proces EIA zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí (odstavec 1). Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho případném ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace, a dále sanace nebo rekultivace území, stanoví-li povinnost sanace nebo rekultivace zvláštní právní předpis. Berou se v úvahu vlivy související s běžným provozováním záměru, i vyplývající z jeho zranitelnosti vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní (odstavec 3). Posuzování zahrnuje i návrh (tzv. mitigačních) opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru, k jejich vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí provedením záměru, a to včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření, a dále návrh opatření k monitorování možných významných negativních vlivů na životní prostředí, nevyplývají-li z požadavků jiných právních předpisů (odstavec 4).

5. Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí se zahajuje oznámením záměru příslušnému správnímu úřadu (krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí), který následně oznámí, splňuje-li zákonné náležitosti, zveřejní a zároveň je zašle dotčeným orgánům a územním samosprávným celkům. Každý (tj. veřejnost, dotčená veřejnost – především tzv. environmentální spolky, dotčené orgány a územní samosprávné celky) má možnost se do třiceti dnů ode dne zveřejnění oznámení písemně vyjádřit k záměru. Po oznámení zpravidla následuje u druhé skupiny záměrů a jejich změn zjišťovací řízení ohledně jejich potenciálního významného vlivu na životní prostředí; jeho výsledkem může být buď rozhodnutí, že záměr nebude předmětem posuzování jeho vlivů na životní prostředí, nebo naopak odůvodněný písemný závěr, že záměr bude posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. Následně oznamovatel zajistí zpracování dokumentace autorizovanou osobou. Každý má možnost do třiceti dnů od zveřejnění informace o dokumentaci se písemně vyjádřit, a vyjádří-li se veřejnost k dokumentaci nesouhlasně, nařídí správní orgán veřejné projednání. Poté příslušný úřad smluvně zajistí zpracování posudku autorizovanou osobou, která jej vypracuje na základě dokumentace a vyjádření k ní podaných, se zohledněním závěrů vyplynulých z veřejného projednání, bylo-li konáno. Posudek je klíčovým podkladem pro následně vydané závazné stanovisko o posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. *(Pro lepší ilustraci reálné aplikace uvedeného postupu lze uvést např. výstavbu nákupního střediska se zastavěnou plochou o rozloze více než 6000 m<sup>2</sup> v rámci městské aglomerace. Tento záměr spadá do druhé kategorie, a proto bude provedeno zjišťovací řízení; podle jeho výsledku může následovat samotné posouzení vlivů nákupního střediska na životní prostředí, v rámci kterého se budou posuzovat jeho vlivy na dotčené území, obyvatelstvo a veřejné zdraví, na ovzduší a klima, půdu a přírodní*

*zdroje, biologickou rozmanitost apod. Do procesu mohou být zapojeny nejen fyzické osoby, ale i spolky občanů a další subjekty.)*

6. V neposlední řadě je nutné zmínit, že podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“), platí, že „[u] stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydá příslušný úřad na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Jinými slovy, u závazných stanovisek o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydaných do dne 31. 3. 2015 se podle stávající právní úpravy musí posoudit jejich soulad se současnými požadavky vyplývajícími z právních předpisů, a na základě tohoto posouzení se buď vydá potvrzující závazné stanovisko, nebo je nutné záměr znovu podrobit novému posouzení jeho vlivů na životní prostředí podle stávající právní úpravy, neboť „staré“ závazné stanovisko již nesplňuje její požadavky.

7. Výše byl shrnut „klasický“ proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 256/2016 Sb.“), však byl do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vložen § 23a, který u záměrů označených jako *prioritní dopravní záměry* nastavil odlišný proces posouzení jejich vlivů na životní prostředí. U těchto klíčových dopravních záměrů v rámci tzv. transevropské dopravní sítě je vyloučena aplikace čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., tedy povinnost vydání potvrzujícího závazného stanoviska nebo provedení nového posouzení jejich vlivu na životní prostředí. U prioritních dopravních záměrů pouze Ministerstvo životního prostředí vydá nové závazné stanovisko k jejich vlivům na životní prostředí, aniž by jeho vydání předcházely procesní fáze podle § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (oznámení záměru, zjišťovací řízení, předložení dokumentace, zpracování posudku, vyjádření veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a územních samosprávných celků, veřejné projednání atd.).

## II. Předmět řízení

8. Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“ nebo „navrhovatel“), za který jedná předseda senátu 39 A Mgr. Jiří Gottwald, vede pod sp. zn. 39 A 3/2018 řízení

o žalobě spolku Děti země (dále jen „žalobce“) proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 25. 7. 2018, č. j. 41/2017-510-RK/33, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 11. 8. 2017, č. j. 68/2014-910-IPK/43, jímž byla povolena stavba „Silnice R48 Frýdek-Místek, obchvat“ (dále jen „stavba“). Obsah žaloby směřuje mj. i proti podkladovým závazným stanoviskům Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje, Ministerstva vnitra a Ministerstva zdravotnictví, stejně jako proti závaznému stanovisku Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 6. 2. 2017, č. j. 2143/580/16, 63940/ENV (dále jen „závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí“), a potvrzujícímu závaznému stanovisku ministra životního prostředí ze dne 16. 3. 2018, č. j. MZP/2018/430/140 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí“).

9. Žaloba obsahuje i argumentaci týkající se neústavnosti § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud se s žalobcovou argumentací ztotožnil, § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je v soudním řízení nucen aplikovat, a proto k Ústavnímu soudu podal dne 28. 11. 2018 návrh na zrušení citovaného ustanovení.

10. Navrhovatel zejména namítá nedostatek obecnosti napadeného ustanovení, protože se vztahuje pouze na předem vybraných devět dopravních záměrů, dále namítá neústavní vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, neboť jsou vyloučeny procesní fáze, ve kterých participují i tzv. environmentální spolky, a neústavní absenci soudního přezkumu postupu správního orgánu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť žádný postup fakticky neexistuje.

### III. Znění § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

11. Ústavní soud pro přehlednost na tomto místě cituje znění napadeného § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí:

#### § 23a

*(1) Pro účely tohoto zákona se prioritním dopravním záměrem rozumí záměr,*

*a) který se nachází na transevropské dopravní síti<sup>14)</sup>,*

*b) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. března 2015,*

*c) pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen "zákon č. 244/1992 Sb.") a*

*d) který stanoví vláda nařízením.*

*(2) Příslušným úřadem je v případě prioritního dopravního záměru vždy ministerstvo.*

(3) Příslušný úřad vydá k prioritnímu dopravnímu záměru závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Závazné stanovisko podle věty první obsahuje opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Platnost závazného stanoviska podle věty první je 5 let.

(4) Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví.

(5) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se vydává na základě žádosti oznamovatele, jejíž součástí je podklad obsahující popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví; žádost lze podat nejpozději 31. ledna 2017. U prioritního dopravního záměru, který stanoví vláda nařízením, oznamovatel v podkladu podle věty první uvede i nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí se § 6 až 9 nepoužijí. Bylo-li vydáno souhlasné závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, stanovisko dle § 9a odst. 1 se v navazujících řízeních nevyžaduje.

(6) Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí a podklady k jeho vydání zveřejní příslušný úřad na internetu.

(7) Řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení prioritního dopravního záměru, pro který bylo vydáno závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, je navazujícím řízením.

(8) V navazujícím řízení příslušný úřad ověří, zda nedošlo ke změnám prioritního dopravního záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Při ověření podle věty první se použije obdobně § 9a odst. 4 a 5; změny se posuzují oproti záměru popsánému v podkladu podle odstavce 5. Jestliže bylo na základě ověření podle věty první vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, správní orgán vedoucí navazující řízení žádost zamítne.

(9) Správní orgán vedoucí navazující řízení do svého rozhodnutí zahrne opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí uvedené v závazných stanoviscích podle odstavců 3 a 8.

(10) Na stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb. pro prioritní dopravní záměr podle odstavce 1 se čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nepoužije.

#### IV. Aktivní procesní legitimize a podmínky řízení

12. Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podle tohoto článku, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jde-li o zákon (jeho ustanovení), jehož použití má být v dané věci bezprostřední a nevyhnutelné [viz např. usnesení ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)], a jenž současně překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [například náleze ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; náleze ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 18].

13. Krajský soud podal návrh na zrušení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť má být použito v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 39 A 3/2018. Ústavní soud přezkoumal, zda návrhové podmínky aktivní legitimize, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které návrhové vede, a dospěl k závěru, že tomu tak je.

14. Součástí přezkumu v řízení před krajským soudem je mj. obsah závazného stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí i stanoviska potvrzujícího. Obě stanoviska byla vydána ve speciálním režimu podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy postupem, který vylučuje procesní fáze podle § 6 – 9 téhož zákona (oznámení, zjišťovací řízení, zpracování dokumentace, zpracování posudku, vyjádření osob a veřejné projednání). Zároveň zde byla aplikována podle odstavce 10 napadeného ustanovení výjimka z povinnosti posoudit vlivy prioritního dopravního záměru na životní prostředí znovu v novém „klasickém“ procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle stávající právní úpravy a požadavků z ní plynoucích. Je tomu tak proto, že pro žádný z prioritních dopravních záměrů nebylo vydáno „staré“ závazné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb., které by splňovalo současné požadavky stávající právní úpravy.

15. V případě neústavnosti napadeného ustanovení a jeho zrušení by odpadl zákonný podklad pro vydání přezkoumávaných závazných stanovisek ve speciálním postupu podle napadeného ustanovení, což by vedlo k aplikaci § 75 odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Bylo by zrušeno i napadené stavební povolení, jehož podkladem byla předmětná závazná stanoviska (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS). Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že návrhové je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení přezkoumávaného ustanovení.

16. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, je přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu a současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy návrh meritorně projednal; rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

## V. Průběh řízení před Ústavním soudem

### *Argumentace navrhovatele*

17. Navrhovatel (po upřesnění návrhu ze dne 19. 12. 2018) napadá § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a zejména namítá nedostatek obecnosti napadeného ustanovení a porušení dělby moci ve vztahu k moci výkonné i moci soudní, neboť jde o účelově schválené ustanovení vztahující se na předem vybrané stavební záměry, které jsou taxativně vyjmenovány v důvodové zprávě k zákonu č. 256/2016 Sb. a v příloze č. 1 nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů (dále jen „nařízení vlády č. 283/2016 Sb.“). Navrhovatel k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.); dále namítl, že je vyloučena dotčená veřejnost z účasti na projednávání posouzení vlivů záměrů na životní prostředí, není prováděn proces k posuzování vlivů záměru na životní prostředí, ale je pouze vydáváno stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí bez předchozího řízení, a to u staveb, u nichž je předem deklarován veřejný zájem na urychlení procesu stavebního řízení. Navrhovatel rovněž namítá, že je *de facto* vyloučen soudní přezkum postupu správního orgánu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť napadeným ustanovením je vyloučena aplikace § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. procesní právní úprava postupu správního orgánu při zjišťování vlivů záměru na životní prostředí, oznámení záměru, participace dotčené veřejnosti, zpracování dokumentace a posudku, veřejného projednání apod.). Navrhovatel má za to, že napadené ustanovení není slučitelné s principy právního státu, zejména s dělbou moci, je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a proto navrhuje jeho zrušení.

### *Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení*

18. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu (jako účastníky řízení), vládu a veřejnou ochránkyni práv (jako případné vedlejší účastníky), aby se vyjádřily k návrhu; veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila.

19. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření pouze popsala průběh legislativního procesu přijímání napadeného ustanovení. Vládní návrh zákona, kterým byl do zákona o posuzování vlivu na životní prostředí doplněn § 23a a který byl později vyhlášen pod č. 256/2016 Sb., byl poslancům rozeslán jako tisk č. 843 dne 17. 6. 2016 a předkladatelka současně navrhla, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), což se dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi stalo a zákon byl přijat usnesením č. 1277. Poté byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 14. 7. 2016 na 26. schůzi jako senátní tisk č. 302 projednal a přijal usnesení č. 484, jímž návrh zákona schválil. Prezident republiky zákon podepsal dne 27. 7. 2016.

20. Senát ve svém vyjádření zejména uvedl, že návrh zákona mu byl postoupen dne 30. 6. 2016. Organizační výbor Senátu návrh zákona přikázal k projednání výboru

pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor) a výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Oba výbory doporučily návrh zákona schválit beze změn. Na 26. schůzi Senát přijal usnesení č. 484, kterým vládní návrh zákona schválil, z 60 přítomných senátorek a senátorů se 53 vyslovilo pro schválení návrhu zákona, nikdo nebyl proti. Při projednávání návrhu zákona se na plénu vyjádřilo 12 senátorek a senátorů, z nichž většina jej podpořila.

21. Vláda sdělila, že vstupuje do řízení jako vedlejší účastnice řízení; v rozsáhlém vyjádření zejména uvedla, že se neztotožňuje s návrhem na zrušení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť je považuje za souladné s ústavním pořádkem České republiky. Vláda dává přednost meritornímu přezkumu návrhu a jeho zamítnutí, nicméně podle ní lze návrh rovněž odmítnout jako zjevně neopodstatněný, neboť krajský soud může napadené ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem – nemá povinnost aplikovat prováděcí právní předpis, na který napadené ustanovení odkazuje. Vláda je přesvědčena, že napadené ustanovení umožňuje fakticky naplnit legitimní očekávání společnosti na realizaci takových opatření, která by vedla ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel, a zároveň by významným způsobem přispěla ke zlepšení životního prostředí (zvláště v městských aglomeracích). Napadené ustanovení je rovněž šetrné k environmentálním právům procesního charakteru – umožňuje dotčeným osobám aktivně se bránit proti negativním důsledkům zásahů do jejich práva na příznivé životní prostředí. Každý z dopravních záměrů, které vláda vybrala a které splňují zákonem stanovené podmínky, splňuje definiční znak veřejného zájmu.

22. Mezi další důvody přijetí napadené právní úpravy vláda zařadila i splnění závazků České republiky vyplývajících z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (dále jen „nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013“), z obsahu vládního koncepčního dokumentu Dopravní sektorová strategie, který byl nezbytným dokumentem pro schválení Operačního programu doprava pro období let 2014–2010, z veřejného zájmu na úplném využití finančních zdrojů alokovaných v rámci uvedeného operačního programu a z dalších ekonomických a sociálních dopadů. Napadené ustanovení rovněž představuje faktickou reakci na účinnost zákona č. 39/2015 Sb., kterým byla implementována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a kterým byla do právního řádu zavedena povinnost pro oznamovatele záměru získat tzv. ověřovací závazné stanovisko. Jednou z podmínek pro udělení statusu „prioritní dopravní záměr“ je i to, že jde o součást transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“), která má za cíl zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů Evropské unie zejména v oblasti konkurenceschopnosti.

23. V případě prioritních dopravních záměrů se řízení nachází zpravidla již ve fázi, kdy bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí (dotčená veřejnost měla možnost se jej účastnit), v němž je již závazně stanovena trasa a varianta liniové stavby, a proto by bylo opětovné provádění kompletního procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, včetně posuzování variant trasy, bezpředmětné a kontraproduktivní. S argumentací ohledně nedostatku obecnosti napadeného ustanovení vláda nesouhlasí, neboť jím není regulován jedinečný případ, nepřiznává se jím status veřejného zájmu



konkrétním dopravním záměrům a upravený procesní postup neporušuje princip rovnosti v právech. Je na orgánech moci výkonné, aby stanovily okruh případů, na něž dopadá napadené ustanovení, které pouze vymezuje obecné znaky dopravního záměru, jež musí být splněny kumulativně. Není zde dán rozpor s navrhovatelem uvedenými nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08. Vláda rovněž uvedla, že napadené ustanovení neomezuje přezkum příslušných správních aktů ani nevylučuje práva dotčené veřejnosti, neboť ta se může účastnit navazujících řízení, může podat odvolání i správní žalobu.

24. Ústavní soud zaslal všechna vyjádření navrhovateli, který přípisem ze dne 19. 2. 2019 sdělil, že repliku uplatnit nehodlá.

### *Vlastní posouzení Ústavního soudu*

25. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda je jeho obsah v souladu s ústavními zákony.

#### *Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadeného zákonného ustanovení*

26. Ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo do tohoto zákona vloženo zákonem č. 256/2016 Sb.

27. Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí uvedeného zákona. Z vyjádření jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále Ústavní soud zjistil, že vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 843 dne 17. 6. 2016 a bylo současně navrženo, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna přijala dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi usnesení č. 1277, kterým vyslovila souhlas s pokračováním jednání o sněmovním tisku 843 tak, aby s ním mohl být vysloven souhlas již v prvním čtení, a zároveň vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona; z přítomných 132 poslanců hlasovalo pro přijetí návrhu zákona 129 poslanců, 3 se zdrželi, žádný nebyl proti. Následně byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 14. 7. 2016 na 26. schůzi jako senátní tisk č. 302 projednal a přijal usnesení č. 484, jímž návrh zákona schválil. Pro schválení zákona hlasovalo z přítomných 60 senátorů celkem 53 senátorů, 7 se jich zdrželo. Prezident republiky zákon podepsal dne 27. 7. 2016 a dne 5. 8. 2016 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 99 pod č. 256/2016 Sb. Uvedená zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

#### *Obecnost napadeného zákonného ustanovení*

28. Navrhovatel vytýká napadenému § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zejména tzv. nedostatek obecnosti a odkazuje na dva nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08, jejichž závěry podle něj podporují vznesenou námitku.

29. Ústavní soud se k obecnosti právního předpisu opakovaně vyjádřil ve své judikatuře. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55;

241/2001 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „[k] základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento "povoluje, popřípadě schvaluje, určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)“, přičemž "tradiční nauka se domnívá, že zákoný orgán v takových případech vydává - ve formě zákonů - správní akty." (F. Weyr, Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 37), podzákonými právními předpisy ve smyslu formálním (a nikoli materiálním) jsou pak právní předpisy, vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními orgány, jež stanovují právní postavení přesně individualizovaných (označených) subjektů. Jakkoli jsou svojí formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva.“

30. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.) Ústavní soud připomenul, že „[...] požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu [...] Argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou tyto: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.“ Ústavní soud dále zformuloval předpoklady, při jejichž splnění je možné za ústavní považovat právní úpravu regulující jedinečný (konkrétní) případ: „Hledisko, jež nutno testovat jako první, je kritériem posouzení ústavnosti stavu, založeného neakcesorickou nerovností: "princip rovnosti však nenabízí nijaké skutečné omezení zákonů, týkajících se jedinečného případu, protože právě umožňuje, aby se s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem *ratia* - ne pouhé *voluntas* - se začleňuje do uspořádané struktury právního státu." (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 31) Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem *voluntas* (libovůle), musí tudíž pro něj existovat racionální argumenty. Není přitom součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality. Hledisko druhé je představováno kritériem posuzování ústavnosti stavu založeného akcesorickou nerovností; je jím nepřipustnost nerovnosti, která má za následek dotčení základních ústavních práv a svobod. Zvláštním argumentem proti zákonům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: "Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím principu "nulla poena sine lege" (přičemž tady *lex* smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta)." (Tamtéž, s. 32) Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: "Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.“

31. V navrhovatelem odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“) Ústavní soud posuzoval ústavnost § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, v tehdy platném znění. Napadená právní úprava spočívala, zjednodušeně řečeno, v zákonné deklaraci veřejného zájmu na rozvoji a modernizaci vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně vyústění části vodního toku Berounky po přístav Radotín. Ústavní soud uvedeným nálezem zrušil napadené ustanovení jako protiústavní, protože jím byl porušen princip dělby moci zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Uvedený princip byl porušen tím, že Parlament v zákonu označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné, stejně jako zasáhl do moci soudní tím, že závažně omezil soudní přezkum případných správních rozhodnutí (např. o vyvlastnění), neboť z přezkumu byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu toliko deklarované již zákonem.

32. Dalším nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“) Ústavní soud posuzoval soulad zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, v tehdy platném znění. Napadená právní úprava v § 1 stanovila, že vzletová a přistávací dráha a všechny stavby, které s ní provozně souvisejí, jsou veřejným zájmem. V § 2 výše uvedeného zákona bylo zejména upraveno, že se ve věcech správních řízení týkajících se stavby vzletové a přistávací dráhy zkracují zákonné lhůty pro řízení na polovinu, nevyžadují se stanoviska od příslušných správních orgánů, které již podaly svá stanoviska v dřívějších fázích příprav výstavby, správní řízení týkající se stavby vzletové a přistávací dráhy nelze přerušit z vyjmenovaných zákonných důvodů, odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek a že se k prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení odkazuje na tento zákon; právní úprava v § 3 a § 4 obsahovala přechodná a závěrečná ustanovení a účinnost zákona. Ústavní soud napadený zákon citovaným nálezem zrušil, a to ze stejných důvodů, jako tomu bylo v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 – pro porušení principu dělby moci a závažné omezení soudního přezkumu správních rozhodnutí souvisejících se vzletovou a přistávací dráhou letiště Praha Ruzyně. K tomu ještě Ústavní soud napadenému zákonu vytkl neodůvodněnou nerovnost ve vztahu k jiným stavbám a k vlastníkům dotčených nemovitostí.

33. V nyní přezkoumávané právní úpravě však nelze spatřovat obdobné prvky, jaké byly obsaženy v právních úpravách zrušených výše citovanými nálezy Ústavního soudu, a to z následujících důvodů: Pro přiznání statusu prioritního dopravního záměru je nezbytné, aby dopravní záměr splňoval kumulativně celkem čtyři podmínky podle § 23a odst. 1 písm. a) – d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy, aby se dopravní záměr: (1) nacházel na transevropské dopravní síti; (2) bylo pro něj vydáno územní rozhodnutí nejpozději do 31. března 2015; (3) bylo pro něj vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle dřívějšího zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v tehdy platném znění (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“); (4) byl stanoven nařízením vlády.

34. První podmínkou prioritního dopravního záměru je jeho zařazení na transevropské dopravní síti. Politika transevropské dopravní sítě (tzv. TEN-T) vychází z primárního práva Evropské unie (čl. 170 až 172 Smlouvy o fungování

Evropské unie), jejím účelem je zajišťovat dopravní infrastrukturu nezbytnou pro řádné fungování vnitřního trhu a dosažení dlouhodobých strategických cílů Evropské unie, zejména v oblasti konkurenceschopnosti. Transevropskou síť tvoří silniční a železniční koridory, mezinárodní letiště a vodní cesty propojující jednotlivé členské státy a zlepšující dopravní infrastrukturu zejména v rámci Evropské unie. Právním základem TEN-T je v současné době nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013. Transevropskou dopravní síť tvoří globální síť (*comprehensive network*) a hlavní síť (*core network*). Globální síť zajišťuje multimodální propojení všech evropských regionů na úrovni NUTS 2 (územní celky vytvořené pro účely Eurostatu) a podle uvedeného nařízení by měla být dokončena do roku 2050. Hlavní síť je pomyslnou podmnožinou globální sítě, obsahuje nejvýznamnější transevropské tahy a byla stanovena na základě metodiky zpracované Evropskou komisí s tím, že by měla být dokončena také do roku 2050. Stavby patřící do transevropské dopravní sítě jsou spolufinancovány z prostředků Evropské unie.

35. Aby bylo možné dopravní záměr považovat za prioritní, je rovněž nutné, aby pro něj bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději do 31. 3. 2015 (druhá podmínka). Pro splnění uvedené podmínky *expresis verbis* postačí, je-li územní rozhodnutí vydáno, nikoli aby bylo rovněž pravomocné. Není-li tato podmínka splněna, není možné dopravní záměr považovat za prioritní. Třetí podmínkou je, aby pro dopravní záměr bylo v minulosti vydáno souhlasné závazné stanovisko k hodnocení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. Poslední, čtvrtou podmínkou prioritního dopravního záměru, je jeho zařazení mezi okruh prioritních dopravních záměrů, který je stanoven nařízením vlády. Konkrétně je výčet prioritních dopravních záměrů uveden v nařízení vlády č. 283/2016 Sb., v němž je zahrnuto celkem osm silničních staveb a jedna stavba železniční, mj. i stavba obchvatu D48 Frýdek-Místek, jejíž stavební povolení je předmětem řízení u navrhovatele.

36. Splnění všech výše uvedených podmínek posuzují nezávisle správní orgány jakožto součást moci výkonné, aniž by měly od zákonodárce v zákoně explicitně stanoveno, že konkrétní dopravní záměr tyto podmínky splňuje, a proto se na něj vztahuje zjednodušený postup podle napadeného ustanovení. Jinými slovy, napadené ustanovení nezbavuje správní orgány možnosti (povinnosti) v rámci jejich činnosti zkoumat, zda předmětný dopravní záměr této speciální právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí podléhá či nikoli. Stejně tomu je i v případě soudního přezkumu, neboť obecné soudy v řízení o žalobách proti správním úkonům vydaným pro prioritní dopravní záměry nezávisle posuzují splnění výše uvedených podmínek, a tedy splnění předpokladů pro speciální postup Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení.

37. Přezkoumávaná právní úprava se liší od výše uvedených právních úprav zrušených Ústavním soudem pro porušení principu dělby moci a pro nedostatek obecnosti právního předpisu. Uvedenými právními úpravami bylo dopředu deklarováno, že dotčené stavební záměry (jezy na Labi a vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně) jsou ve veřejném zájmu, čímž zákonodárce *de facto* nahradil rozhodovací činnost orgánu moci výkonné i moci soudní, a nepřípustně tak do nich zasáhl, neboť nebylo ve správních řízeních ani v soudních řízeních nutné zkoumat existenci veřejného zájmu u konkrétních stavebních záměrů. To však zákonodárce nyní přezkoumávanou právní úpravou nečiní, ale naopak nechává na orgánech moci výkonné a soudní, aby splnění uvedených podmínek u prioritních dopravních záměrů přezkoumaly nezávisle

samy, lépe řečeno, aby vláda jakožto vrcholný orgán exekutivy podzákonným právním předpisem – nařízením – stanovila okruh prioritních dopravních záměrů, a tím vymezila čtvrtou zákonnou podmínku. Prováděcím právním předpisem vláda naplnila jí Ústavou vymezenou pravomoc a jen spolu s tímto provedením jinak obecného zákona upravuje předpis konkrétně vymezené dopravní záměry. Na rozdíl od případů jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně není veřejný zájem stanoven přímo zákonem, nýbrž ústavně konformně podléhá dělbě moci tím, že na dostatečně obecné zákonné podmínky jeho aplikace navazuje konkrétnější nařízení vlády.

38. Provedla-li vláda v mezích své pravomoci nařízením napadený zákon, lze s ohledem na shora uvedené učinit dílčí závěr, že napadená právní úprava je ústavně konformní z pohledu její obecnosti, je dostatečně abstraktní, nemá charakter individuálního správního aktu, nýbrž představuje normativní právní akt a neporušuje princip dělby moci, neboť orgány moci výkonné i soudní nezávisle posuzují splnění podmínek prioritních dopravních záměrů, aniž by měly ze strany zákonodárné moci předem stanoveno, že konkrétní stavební záměr je prioritní.

*Ústavní konformita postupu podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*

39. Druhá část navrhovatelovy argumentace míří proti vlastnímu postupu Ministerstva životního prostředí podle napadeného ustanovení, tj. proti vyloučení dotčené veřejnosti z účasti na projednávání posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, neboť se nepoužijí ustanovení § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. procesní právní úprava postupu správního orgánu při zjišťování vlivů záměru na životní prostředí, oznámení záměru, participace dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků, zpracování dokumentace a posudku a veřejného projednání v případě nesouhlasného vyjádření veřejnosti a dotčené veřejnosti).

40. Ústavní soud přezkoumal vznesené námitky a dospěl k závěru, že ani ty nejsou důvodné. Z argumentace navrhovatele zejména vyplývá, že je namítán nepřiměřený zásah do práva dotčené veřejnosti na účasti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů z důvodu urychlení jejich povolovacího postupu.

41. Právo na účast dotčené veřejnosti v postupech a řízeních, jejichž předměty (stavební záměry) mohou mít vliv na životní prostředí, je součástí ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (k tomu viz např. nálezy III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (N 96/8 SbNU 375)). Je však nutné přihlédnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož je možné se domáhat ochrany (mj.) i práva na příznivé životní prostředí pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Jinými slovy se výslovně počítá s vyšší mírou zapojení zákonodárce při konkretizaci uvedeného práva v praxi.

42. Navrhovatelem namítaný zásah do uvedeného práva byl zákonodárcem učiněn napadeným § 23a zákona o posuzování vlivů, který vylučuje aplikaci § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – procesní právní úpravu „klasického“ postupu před správním orgánem při posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Podle důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu č. 256/2016 Sb. bylo hlavním cílem přijetí napadené právní úpravy urychlení povolovacích procesů u prioritních dopravních záměrů, které byly již v pokročilé fázi připravenosti – bylo k nim již vydáno závazné

stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., jakož i rozhodnutí o umístění dopravního záměru. Urychlení spočívá v tom, že nebude nutné opakovat celý proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů, ale bude „pouze“ vydáno speciální závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, čímž se umožní pokračovat v povolovacích procesech a prioritní dopravní záměry realizovat.

43. Konkrétně důvodová zpráva uvádí následující: „*V současné době v České republice vedle sebe existují stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 100/2001 Sb. (stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí) a stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. (stanoviska o hodnocení vlivů.) [...] Dne 1. dubna 2015 nabyl účinnosti zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“), který zavedl ve svém čl. II bodu 1 pro oznamovatele záměru (investora), pro který bylo vydáno stanovisko EIA, novou povinnost, a to získat tzv. ověřovací závazné stanovisko. Ověřovacím závazným stanoviskem je závazné stanovisko, ve kterém orgán EIA ověří, zda je obsah stanoviska EIA vydaného před 1. dubnem 2015 v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA – tedy se zákonem č. 100/2001 Sb. ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Zákon č. 244/1992 Sb. byl přijat mnoho let před vstupem České republiky do Evropské unie a nezohledňoval tedy evropskou právní úpravu procesu EIA. Proto ani stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. nemohou v dostatečné míře naplňovat požadavky směrnice EIA resp. zákona č. 100/2001 Sb. tak, jak to čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb. požaduje. Pro stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. by tedy orgán EIA v případě postupu podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. nemohl vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, jež je nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí v řízení, ve kterém je záměr povolován; nelze-li vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, je nezbytné záměr znovu posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb., což dle zařazení záměru dle přílohy č. 1 tohoto zákona znamená buď provedení zjišťovacího řízení (zpravidla záměry kategorie II), nebo nového procesu EIA (zpravidla záměry kategorie I). Prakticky všechny záměry posouzené podle zákona č. 244/1992 Sb. kromě dopravních staveb jsou již dnes postavené nebo povolené a nemožnost vydání souhlasných ověřovacích závazných stanovisek by se tak dotkla především dopravních staveb. Návrh obsahuje zakotvení speciálního ustanovení, na jehož základě bude vydáno speciální závazné stanovisko k vybraným dopravním projektům posouzeným podle zákona č. 244/1992 Sb., které naplní stanovená kritéria, tak, aby bylo možno pokračovat v jejich realizaci.“*

44. Ústavní soud v další fázi přezkumu posuzoval ústavnost omezení uvedeného práva dotčené veřejnosti participovat na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů ve prospěch veřejného zájmu na urychlení jejich výstavby. Uvedené právo je součástí ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny jakožto jednoho z hospodářských, sociálních a kulturních práv. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny platí, že „[p]ráv uvedených v čl. 26, 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 31 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“ Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že „[z]ákony, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, jsou při zkoumání případného rozporu s ústavou poměřovány mírnějším testem racionality [...] V některých případech je však nutné i

*takový zákon, stanovící meze hospodářských práv, poměřovat přísnějším testem proporcionality.*“ [viz např. náleze ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (všechna rozhodnutí Ústavní soudu jsou dostupná na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz))].

45. Test racionality (rozumnosti) a jeho jednotlivé kroky byly Ústavním soudem opakovaně formulovány s přihlédnutím k použitým hlediskům poněkud odchylně [viz např. náleze ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 85; náleze ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48], avšak jejich podstata je shodná.

46. Test rozumnosti sestává z těchto čtyř kroků: 1) vymezení esenciálního obsahu hospodářského, sociálního či kulturního práva (jeho jádra); 2) zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká jádra tohoto práva (jeho esenciálního obsahu); 3) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné); 4) zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Zároveň platí, že „[t]eprve při případném zjištění v kroku 2), totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“ [viz náleze ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)].

47. Ústavní soud musel zvážit, zda postačuje provedení testu racionality či zda je třeba podrobit napadený § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí testu proporcionality. Při odpovědi na tuto otázku vychází Ústavní soud z toho, že neguje-li zákonná úprava jádro ústavně garantovaného sociálního práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, pak i zákony stanovící meze sociálních práv je třeba hodnotit testem proporcionality. Stejně je třeba odpovědět i tehdy, znamená-li zásah do sociálního práva současně i zásah do základního lidského práva, které je s ním logicky a funkčně spojeno, nebo „ukrývá-li“ se za zákonnou regulací do sociálního práva zásah do základního lidského práva jinak s dotčeným sociálním právem zjevně nesouvisejícím.

48. Životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jako „[...] vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“ Za součást životního prostředí „[...] lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života“ [viz náleze ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)]. Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.

49. Napadené ustanovení vylučuje aplikaci § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. faktickou procesní stránku posuzování vlivů záměru na životní prostředí, v rámci které by případně mohla participovat dotčená veřejnost. Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je však pouze podkladovým úkonem pro navazující řízení a postupy, kterých se dotčená veřejnost může podle § 9c ve spojení s § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účastnit (zejména jde o stavební řízení), stejně jako je možné jeho obsah podrobit soudnímu přezkumu (k tomu viz níže). Lze proto konstatovat, že napadené ustanovení vylučuje dílčí participaci dotčené veřejnosti ve speciálním postupu posuzování vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí pouze u úzkého okruhu dopravních záměrů, neomezuje však její právo domáhat se ochrany ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí jako ústavní hodnoty a veřejného statku, stejně tak neomezuje její právo na účast v navazujících správních řízeních a postupech a soudních řízeních, ve kterých se otázka ochrany příznivého životního prostředí rovněž přezkoumává. Lze uzavřít, že právo na příznivé životní prostředí je v tomto případě omezeno pouze okrajově, aniž by se uvedené omezení dotýkalo jeho samotného jádra; proto Ústavní soud pokračoval v testu racionality následujícím třetím krokem a hodnotil, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

50. Primárním důvodem přijetí napadeného ustanovení je snaha o efektivní a dynamické pokračování povolovacího procesu u prioritních dopravních záměrů, které jsou již v pokročilé fázi připravenosti (zejména mají již vydané územní rozhodnutí a souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb.) a které jsou součástí transevropské dopravní sítě, tedy se jedná o záměry, jejichž realizací Česká republika mj. plní mezinárodní závazky plynoucí z členství v Evropské unii v souladu s čl. 10a Ústavy. Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitou součástí environmentálního práva a je jedním z nejdůležitějších preventivních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí. Zásada prevence spočívá zejména v tom, že dopady lidské činnosti na životní prostředí je nutné vyhodnocovat pokud možno ještě před jejich samotnou realizací – jediné tak je možné nepříznivé vlivy eliminovat nebo jim předcházet.

51. Ústavní soud však nemohl přehlédnout, že pokud by nebyla přijata napadená právní úprava, bylo by u prioritních dopravních záměrů nutné opakovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jejich dříve vydaná závazná stanoviska o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., nesplňují požadavky stávající právní úpravy, a tak by se na ně vztahovala povinnost nového posouzení vlivů na životní prostředí stanovená v čl. II bodě 1 zákona č. 39/2015 Sb. Dotčená veřejnost se však mohla účastnit předchozího řízení o posuzování vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy (srov. § 7 a 8 zákona č. 244/1992 Sb.), neboť je to ve smyslu § 23a odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů vydané podle zákona č. 244/1992 Sb., které je jedním ze základních předpokladů „zrychleného“ postupu v případě prioritních dopravních záměrů. Skutečnost, že se veřejnost mohla účastnit řízení o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle předchozí právní úpravy také znamená, že řízením podle napadené právní úpravy nemůže být dotčeno ani právo občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny. I v případě nepoužití § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tedy nebyla možnost účasti dotčené veřejnosti vyloučena, neboť jednou ze základních podmínek aplikace napadeného



ustanovení je již existující souhlasné stanovisko (byť vydané podle předchozí právní úpravy). Právě uvedené současně determinuje ojedinělost a časovou omezenost napadené právní úpravy. Jde o výjimečné řešení, které v důsledku závazku České republiky ohledně transevropské dopravní sítě vyžaduje efektivní průběh dokončení předmětných staveb v již pokročilém stádiu připravenosti. Současně je tato úprava kritérii podle § 23a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí omezena na záměry, pro které bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015 [písm. b) napadeného ustanovení] a souhlasné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb. [písm. c)], tudíž jde i přes jejich stanovení nařízením vlády o úpravu časově i věcně omezenou, a tedy dočasnou, která má i vzhledem k naplňování dlouhodobých strategických cílů Evropské unie (viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013) nezanedbatelný hospodářský význam.

52. Speciální postup podle napadeného § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů je *de facto* řešením, v jehož důsledku jsou vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí znovu zkoumány, avšak s přihlédnutím k tomu, že předmětem zkoumání jsou dopravní stavby, pro které již bylo vydáno rozhodnutí o jejich umístění, a rovněž byly podrobeny hodnocení jejich vlivů na životní prostředí. Nebylo by tudíž efektivní znovu podstupovat celý proces posuzování vlivů na životní prostředí včetně řešení vhodnosti zvolené varianty z pohledu ochrany životního prostředí; soulad se současnou právní úpravou je navíc zajištěn prostřednictvím odstavce 4 napadeného ustanovení, podle kterého „[p]ři vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví“. Ve speciálním postupu jsou sice vyloučeny procesní fáze standardního posuzování vlivů na životní prostředí podle § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; Ministerstvo životního prostředí však stále posuzuje vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí na základě oznámení, které musí obsahovat popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, nástin studovaných variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Závazné stanovisko vydané podle napadeného ustanovení je podkladem pro navazující řízení (zejména pro stavební řízení) a musí obsahovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí; závazné stanovisko a poklady k jeho vydání musí být následně zveřejněny na internetu. Dotčená veřejnost může své výhrady vůči posuzovanému záměru uplatnit již v územním řízení, v rámci kterého se především zkoumají celkové vlivy (nejen vlivy na životní prostředí) stavby na okolí; nyní je podle § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může uplatnit v navazujícím řízení (zejména stavebním řízení), jehož závazným podkladem je stanovisko vydané podle napadeného ustanovení. Dotčené veřejnosti rovněž není upřena možnost bránit se opravnými prostředky ve správním řízení nebo se domáhat přezkumu v řízení před obecnými soudy.

53. Nelze přehlédnout, že zájem na urychlení povoloovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl – efektivně pokračovat v procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které jsou strategickými součástmi transevropské dopravní sítě v rámci plnění závazků

České republiky plynoucích z členství v Evropské unii (čl. 10a Ústavy), mají vydané rozhodnutí o jejich umístění, a již byly podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. Ve vztahu k předmětné stavbě obchvatu Frýdku-Místku je rovněž nutné zdůraznit zájem na snížení tranzitní zátěže města právě jeho výstavbou a s tím spojených negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Ústavní soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že napadené ustanovení nesnižuje svévolně ani zásadně celkový standard základních práv; předmětná právní úprava splňuje třetí krok testu racionality.

54. Posledním čtvrtým krokem testu racionality je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální). Ústavní soud zkoumal, zvolil-li zákonodárce řešení, které je rozumné vůči omezenému právu dotčené veřejnosti na participaci na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů. Zvolené řešení však nemusí být nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

55. Navrhovatel vzhledem ke konstrukci své argumentace nevznesl žádný argument zpochybňující rozumnost napadené úpravy. Ústavní soud musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.

56. Napadené ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je „zvláštním vnitrostátním předpisem“ upravujícím specifickou situaci záměrů po vydání stanoviska EIA podle zákona č. 244/1992 Sb., s nímž – jako s výsledkem zákonodárského procesu (*a contrario* aktů moci výkonné) – čl. 1 odst. 4 směrnice EIA, reflektující Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. („Aarhuská úmluva“), spojuje výlukou z posuzování vlivů na životní prostředí, které tato směrnice ukládá členským státům Evropské unie.

57. Z vyjádření vlády i z důvodové zprávy vyplývá, že přijetí napadené právní úpravy předcházela odborná i politická dohoda zástupců Ministerstva životního prostředí a vlády s Evropskou komisí ohledně mechanismu dalšího postupu u vybraných dopravních staveb byly zvažovány mechanismy, jak efektivně, při současném zachování stávajících standardů ochrany životního prostředí, pokračovat v jejich realizaci. Tato snaha byla odůvodněna tím, že posuzované stavby již měly vydané rozhodnutí o jejich umístění, byly podrobeny hodnocení vlivů na životní prostředí podle „staré“ právní úpravy, a rovněž jejich investiční příprava byla pokročilá. Pravidla uvedená v § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou kompromisním řešením, které za podmínek uvedených v odstavci 1 umožnilo speciální, zjednodušený postup pro relativně úzký a taxativně vymezený okruh prioritních dopravních záměrů, v němž jsou posuzovány jejich vlivy na životní prostředí, aniž by bylo vyžadováno provedení klasického (někdy zdlouhavého) procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jehož se dotčená veřejnost může zúčastnit. Důvodem byl především fakt, že jde o stavby dopravní infrastruktury důležité z unijního hlediska, které je nutné dokončit.

58. Je nutné zdůraznit, že závazné stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí vydané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, bez ohledu na skutečnost, zda bylo vydáno v „klasickém“ procesu posuzování vlivů nebo ve zjednodušeném postupu podle napadeného ustanovení, je pouze podkladem pro navazující řízení, kterého se dotčená veřejnost může účastnit, vyjadřovat se, proti meritornímu správnímu úkonu může podat opravný prostředek, a dále se bránit ve správním soudnictví. Legislativa, judikatura obecných soudů a Ústavního soudu dnes již přiznává dotčené veřejnosti aktivní věcnou legitimaci pro podání správní žaloby. V rámci přezkumu navazujících správních úkonů v rámci řízení o opravném prostředku i v řízení před obecnými soudy má dotčená veřejnost možnost napadnout obsah závazných podkladů konečných správních úkonů; tzv. environmentální spolky a další dotčené osoby mohou opravným prostředkem a správní žalobou brojit i proti obsahu závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Plnohodnotný správní přezkum i soudní ochrana dotčené veřejnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí před negativními vlivy dopravních staveb jsou tak zajištěny.

59. Je-li napadeným ustanovením vyloučen klasický procesní postup předcházející vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí (zejména možnost dotčené veřejnosti vyjádřit se k oznámenému záměru, dokumentaci a posudku podle § 6, § 8 a § 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), má dotčená veřejnost stále možnost realizovat svá práva v navazujícím řízení (zejména ve stavebním řízení) či v řízení soudním a vznášet námitky i proti samotnému stanovisku k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí. Rovněž je nutné přihlídnout ke skutečnosti, že vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí již byly v minulosti předmětem posouzení podle zákona č. 244/1992 Sb.; proto je nutné speciální postup podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí chápat spíše jako dočasné a ojedinělé řešení zamezující neefektivnímu opakování celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí, namísto prostého vydání stanoviska (bez účasti dotčené veřejnosti), které je závazné pro výrokovou část navazujících správních úkonů. Dotčená veřejnost může své výhrady a negativní stanoviska vůči závaznému stanovisku vznést v navazujícím (stavebním) řízení a v řízení před obecným soudem. Stále však platí, že prioritní dopravní záměr je i v režimu § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posuzován z hlediska jeho vlivů na životní prostředí, jen se tak děje bez procesní fáze, které by se dotčená veřejnost aktivně účastnila.

60. Ústavní soud s odkazem na všechny zde uvedené skutečnosti shrnuje, že právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium rozumnosti v rámci posledního kroku testu racionality, neboť byla zvolena regulace schopná dosáhnout stanovených cílů s rozumnou mírou omezení práva dotčené veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí.

#### *Omezení práva dotčené veřejnosti na soudní ochranu*

61. Poslední navrhovatelova námitka míří proti omezení soudní ochrany dotčené veřejnosti z důvodu faktického vyloučení soudního přezkumu samotného postupu správního orgánu – Ministerstva životního prostředí – při vydávání závazného stanoviska k posouzení vlivů prioritního dopravního záměru na životní prostředí postupem podle § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť podle odstavce 5 se nepoužijí ustanovení § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní

prostředí (vyloučení právní úpravy oznámení záměru, zjišťovacího řízení, zpracování dokumentace a posudku včetně možnosti zástupců z řad dotčené veřejnosti – zejména tzv. environmentálních spolků – se vyjádřit).

62. Ústavní soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou, a proto ani neposuzoval přiměřenost tvrzeného zásahu do uvedeného ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny. Dotčená veřejnost má stále zachovávánu možnost obrátit se na správní soudy podle § 65 s. ř. s. s návrhem na přezkum správních úkonů navazujících na závazné stanovisko k posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Předmětem soudního přezkumu může být i zákonnost samotného stanoviska, které bylo závazným podkladem navazujícího správního úkonu (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.). V tomto ohledu rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 15. 10. 2015 ve věci C-137/14 Komise proti Spolkové republice Německo, že soudní přezkum není vyloučen nejen v případech, ve kterých nebylo provedeno povinné posouzení či předběžné přezkoumání vlivů na životní prostředí, nýbrž musí být přezkum zákonnosti posouzení vlivu na životní prostředí podle vnitrostátního práva umožněn i v případech, kdy k takovému posouzení došlo; opačný postup by byl v rozporu s cíli, které směrnice EIA sleduje (obdobně v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg). Jestliže tedy napadené ustanovení vylučuje postup podle § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, není s odkazem na uvedenou judikaturu a ustanovení § 65 ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. důvod se domnívat, že je soudní přezkum navazujících správních úkonů i podkladového stanoviska dotčené veřejnosti odepřen. Význam napadané právní úpravy nelze spatřovat primárně v absenci soudní ochrany dotčené veřejnosti, neboť § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nevyklučuje veřejnost z participace na posuzování těchto vlivů jako takových, nýbrž, jak bylo výše uvedeno, je třeba ji chápat spíše jako výjimečné opatření sloužící mj. k zefektivnění, či alespoň nezpomalení tohoto procesu. Napadené ustanovení upravuje zvláštní postup Ministerstva životního prostředí při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí; jeho zákonnost může být rovněž přezkoumána obecnými soudy. Jinak řečeno, vyloučení procesního postupu podle § 6 – 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí neznamená protiústavní absenci soudního přezkumu správního rozhodnutí. Dotčená veřejnost může uplatňovat své zájmy v navazujících správních řízeních či v řízení před soudem.

## VI. Závěr

63. Ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí splňuje požadavek obecnosti právní úpravy, neboť neporušuje princip dělby moci a nezasahuje do moci výkonné a soudní. Zákonodárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení obsahu čtvrté podmínky – uvedením prioritního dopravního záměru v nařízení vlády – ponechal v gesci vrcholného orgánu moci výkonné. Je proto na orgánech exekutivy, aby nezávisle posoudily splnění čtyř podmínek zákonné úpravy u konkrétního dopravního záměru. Napadeným ustanovením nebylo *pro futuro* orgánům moci výkonné určeno, že konkrétní stavba je prioritním dopravním záměrem; proto nelze hovořit o tom, že by napadená právní úprava vykazovala spíše prvky správního rozhodnutí a fakticky tak nahradila rozhodovací činnost správních orgánů, nýbrž má charakter obecného právního předpisu.

64. Cílem ojedinělé, výjimečné a územně a časově podmíněné napadené právní úpravy je zejména urychlení či spíše nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly v době jejího přijetí ve fázi pokročilé připravenosti. Speciálním postupem podle napadeného ustanovení není nutné u prioritních dopravních záměrů znovu opakovat celý klasický proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, nýbrž je možné bez předcházejících procesních fází a bez aktivní účasti dotčené veřejnosti „pouze“ vydat závazné stanovisko k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, které je podkladem pro navazující správní řízení a postupy (zejména pro stavební řízení), jichž má dotčená veřejnost možnost se dále účastnit a v jejichž rámci uplatňovat svá práva, mj. brojit i proti obsahu samotného závazného stanoviska k vlivům záměrů na životní prostředí.

65. Je rovněž zachována možnost dotčené veřejnosti bránit se proti navazujícím správním úkonům správní žalobou, při jejímž posouzení je možné přezkoumat i zákonnost podkladového závazného stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Ústavní soud podrobil napadenou právní úpravu testu racionality a dospěl k závěru, že § 23a zákona posuzování vlivů na životní prostředí představuje rozumnou míru omezení práva veřejnosti participovat v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů. Dotčená veřejnost má stále široký prostor participovat v navazujících a souvisejících postupech a řízeních týkajících se vlivů prioritních dopravních záměrů na životního prostředí.

66. Ústavní soud s ohledem na vše shora uvedené dospěl k závěru, že napadená právní úprava § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je v souladu s ústavním pořádkem, a proto návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 17. července 2019

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

## Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18

Podávám disentní stanovisko, neboť nesouhlasím s výrokem ani odůvodněním plenárního nálezu.

### I. Vymezení esenciálního obsahu základního práva na příznivé životní prostředí

Plenární nález podává v bodě 48 definici tohoto práva odvozenou z Ústavy a konstatuje též existenci pozitivního závazku státu z něj plynoucího. Nezmiňuje se však o tom, že aktuálním obsahem práva na příznivé životní prostředí je též zajištění informovanosti občanů a stanovení limitů pro zdravotně přijatelné životní prostředí, přičemž konkrétní akcent ochrany domáhat se tohoto práva je položen na garance účasti jednotlivců (též sdružených ve spolky) ve správních řízeních, v nichž je aspekt životního prostředí přítomen. Právě *rozsah a formy účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí* i v navazujících řízeních se staly důležitým účelem a cílem – nebo spíše terčem (?) – ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb. („zákon EIA“), jež bylo plénum Ústavního soudu přezkoumáváno.

### II. Sporné pasáže napadeného ustanovení § 23a

V odst. 4 se uvádí, že při vydávání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí příslušný úřad (ministerstvo) „vezme v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví“.

Odst. 10 vylučuje použití přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. (novely zákona EIA), jež má za cíl ověřit před nynějším vydáním závazného stanoviska soulad dříve vydaných stanovisek podle zákona č. 244/1992 Sb. (o posuzování vlivů na životní prostředí) se *směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU* (tedy soulad s procesem EIA včetně účasti dotčené veřejnosti), na nynější zkrácený postup posuzování prioritních dopravních záměrů.

Podle odst. 1 písm. c) se předkládaným prioritním dopravním záměrem rozumí záměr, pro který bylo „vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb.“

Trojí text přináší minimálně tyto otázky: Má v nynějším zkráceném řízení o záměru prioritní dopravní stavby ministerstvo v intencích odst. 4 povinnost přezkoumávat účast veřejnosti, když je tento přezkum v odst. 10 vyloučen? Nebo je tato povinnost dána na základě odst. 1 písm. c), když je však souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů (vydané někdy dříve snad za účasti veřejnosti) pouze náležitostí předkládaného záměru?

Veřejnoprávní zákony jsou založeny na výslovně stanovených oprávněních a povinnostech a já mám zato, že účast veřejnosti na posuzování vlivů na životní prostředí z ústavně přezkoumávaného ustanovení § 23a zákona EIA, jímž je institucionalizován relativně samostatný úsek řízení, prostě vypadla. Faktický opak by musel být prokázán konkrétními postupy ministerstva v takovém řízení, k důkazním zjištěním v tomto směru však Ústavní soud nepřikročil.

III. Relevantní obsah směrnice 2011/92/EU („směrnice EIA“) ve znění směrnice 2014/52/EU (její novely)

V korelaci s čl. 2 odst. 4 směrnice EIA o možném vynětí určitého záměru z působnosti směrnice za předpokladu splnění jejich cílů se v definičním čl. 1 o procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (viz zejm. jeho odst. 2 písm. g/), a to v jeho novém znění odst. 3, změněném směrnicí 2014/52/EU, uvádí:

*3. Členské státy se mohou případ od případu v souladu s vnitrostátním právem rozhodnout neuplatňovat tuto směrnici na záměry nebo části záměrů určené výhradně pro účely obrany nebo na záměry, jejichž jediným účelem je reakce na mimořádné civilní události, pokud se domnívají, že by takové uplatnění mohlo uvedené účely nepříznivě ovlivnit.*

V plenárním nálezu se však nepodává, že by prioritní dopravní záměry spadaly pod některý z těchto dvou případů.

V nálezu pléna je uzákonění § 23a prezentováno jako výjimka z procesu EIA vyjednaná s Evropskou komisí. Komise je však na základě primárního práva strážcem smluv a ani její neformální jednání s členskými státy (implementační asistence) nemůže vést k vynětí navrženého postupu z působnosti směrnice. V tomto směru neposkytuje Komisi unijní právo potřebné zmocnění.

Navíc výše označené výjimky podle odst. 3 čl. 1 směrnice EIA nejsou bezbřehé, Soudní dvůr EU je vykládá restriktivně a jejich uplatnění podmiňuje řadou výjimek. Plenární nález odkazuje v bodě 62 na případ *Komise proti SRN* (C-137/14) a další německý případ (C-115/09) s rámcovým komentářem, existují však i další případy *Kraaijeveld* (C-72/95, bod 53) či *WWF a další* (C-435/97, body 65-67), jejichž společným jmenovatelem je restrikce přístupu k výjimkám.

#### IV. Shrnutí

V případě přezkoumávaného § 23a nejde o evropskou výjimku, ale o jakési „české specifikum“ výluky účasti veřejnosti z posuzování vlivů na životní prostředí. I když byla tato situace pro plénum ústavně únosná, mělo být (minimalisticky vzato) omezení účasti veřejnosti, k němuž došlo, přezkoumáváno intenzivnějším testem, než byl zvolený test racionality, spokojující se s širokou diskrečí legislativy. Pro mne představuje přezkoumávaná úprava, *zvláště ve spojení s následným legislativním zásahem* (zákonem č. 225/2017 Sb.) *do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž podstatnou měrou ztížil účast veřejnosti v tzv. navazujících správních řízeních*, porušení čl. 21 odst. 1 Listiny o účasti občanů na správě věcí veřejných.

#### V. Prameny

Není to poprvé (srov. zamítavý nález ke hlukovým limitům Pl. ÚS 4/18 a můj disent), co se plénum Ústavního soudu spokojilo s vyžádáním spíše jen nezbytných informací v rámci důkazního řízení podle zákona o Ústavním soudu. Z oblasti dosahů přezkoumávaného ustanovení § 23a zákona EIA nevzalo v úvahu dokonce ani nabízející se prameny literární (Vomáčka, V., Bahýřlová, L. *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.)*). České právo životního prostředí č.

3/2016, s. 45-51). Stranou jeho zájmu zůstala též problematika metodologická (srov. např. třídílný *Sborník* autorky H. Müllerové a kol. *Právo na příznivé životní prostředí*. Praha: Ústav státu a práva ČAV, 2018; nebo článek téže autorky *Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test racionality*. *Právník* č. 6/2019, s. 533-554). Z těchto všech i dalších pramenů jsem (též) čerpal při svém disentu. Přezkum takto plénem provedený nepovažuji za úplný a Ústavní soud se nevypořádal ani s následky § 23a pro správní přezkum, což bylo právě to, oč soudu, jenž navrhoval zrušení předmětné normy, šlo.

Ludvík David