



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 8. února 2024

Nález Ústavního soudu č. 24/2024 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/23
ve věci návrhu na zrušení § 23a odst. 3 poslední věty
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 pozdějších předpisů**

24

NÁLEZ

Ústavního soudu

ze dne 20. prosince 2023

**sp. zn. Pl. ÚS 7/23 ve věci návrhu na zrušení § 23a odst. 3
poslední věty 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 pozdějších předpisů**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 7/23 dne 20. prosince 2023 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra, Jiřího Zemánka a Daniely Zemanové (soudkyně zpravodajka) o návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 23a odst. 3 poslední věty 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. 413/2021 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, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. Před Krajským soudem v Ostravě (dále „krajský soud“ nebo „navrhovatel“), za který jedná předsedkyně senátu 38 A JUDr. Monika Javorová, probíhá pod sp. zn. 38 A 6/2022 řízení o žalobě spolku Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu (dále „žalobce“) proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 30. 6. 2022 č. j. 10/2018-510-RK/76, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 25. 10. 2017 č. j. 564/2014-910-IPK/38, jímž byla povolena stavba „Silnice R48 Frýdek-Místek, obchvat“ v rozsahu pěti stavebních objektů.
2. Z vyžádaného soudního spisu Ústavní soud zjistil, že stavební řízení bylo zahájeno 29. 8. 2014 a týká se části obchvatu města Frýdek-Místek v celkové délce 370 metrů. Prvostupňové stavební povolení Ministerstva dopravy bylo vydáno dne 24. 2. 2015, č. j. 564/2014-910-IPK/14.

3. Ministerstvo životního prostředí vydalo dne 6. 2. 2017 pod č. j. 2143/580/16, 63940/ENV speciální závazné stanovisko podle § 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 pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o EIA“). Institut speciálního závazného stanoviska pro tzv. prioritní dopravní stavby byl do právního řádu zakotven zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon o EIA s účinností od 5. 8. 2016.
4. Prvostupňové stavební povolení bylo na základě rozkladu žalobce zrušeno rozhodnutím ministra dopravy ze dne 19. 7. 2017 č. j. 31/2015-510-RK/48 a věc byla vrácena Ministerstvu dopravy k dalšímu řízení.
5. Nové (v bodě 1 uvedené) stavební povolení ze dne 25. 10. 2017 napadal žalobce rozkladem ze dne 27. 11. 2017. Ministr dopravy rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 19. 11. 2018 č. j. 10/2018-510-RK/33.
6. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 13. 8. 2019 č. j. 39 A 5/2019-86 zamítnul žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2017 a rozhodnutí ministra dopravy ze dne 19. 11. 2018.
7. Žalobce podal dne 16. 9. 2019 kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2022 sp. zn. 5 As 333/2019-92 zrušil rozhodnutí krajského soudu ze dne 13. 8. 2019 i rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu žalobce ze dne 19. 11. 2018.
8. V mezidobí došlo přijetím zákona č. 413/2021 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, k zakotvení nyní napadeného ustanovení § 23a odst. 3 věty poslední zákona o EIA.
9. Ministr dopravy žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 30. 6. 2022 rozhodl opětovně o rozkladu žalobce ze dne 27. 11. 2017, přičemž rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2017 částečně změnil a ve zbytku potvrdil.
10. Žalobce v řízení před krajským soudem argumentuje mj. i neústavností § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA. Krajský soud se s žalobcovou argumentací týkající se tvrzené neústavnosti § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA ztotožnil, zároveň dospěl k závěru, že dané ustanovení zákona o EIA je v soudním řízení nucen aplikovat, a proto dne 20. 2. 2023 podal dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na jeho zrušení.

II.

Znění § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA

11. Napadené ustanovení § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA zní: „Stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.“ Ústavní soud pro přehlednost a kontext věci níže cituje znění celého § 23a s tím, že napadené ustanovení je zvýrazněno.

„§ 23a

- (1) Pro účely tohoto zákona se prioritním dopravním záměrem rozumí záměr,
 - a) který se nachází na transevropské dopravní síti¹⁴⁾,
 - 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. **Stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.**

(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.“

III.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

12. Pokud soud v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k závěru, že zákon či jeho jednotlivé ustanovení, které má být při řešení věci použito, jsou v rozporu s ústavním pořádkem, je oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení (čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Zákon musí být v dané věci používán bezprostředně a nevyhnutelně [viz např. usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)] a současně musí přikázat 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, či 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 odst. 3 poslední věty zákona o EIA, neboť má být použit v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 38 A 6/2022. Žaloba směřuje proti stavebnímu povolení – shora označenému rozhodnutí ministra dopravy ze dne 30. 6. 2022, kterým bylo rozhodnuto o rozkladu směřujícím vůči shora označenému prvostupňovému rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2017. Těmito rozhodnutími došlo k povolení stavby spadající pod tzv. prioritní dopravní záměr ve smyslu § 23a zákona o EIA. Ministerstvo dopravy při rozhodování vycházelo mimo jiné ze závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 6. 2. 2017 č. j. 2143/580/16, 63940/ENV, vydaného podle § 23a odst. 3 zákona o EIA (tzv. závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí).
14. Ustanovení § 23a odst. 3 zákona o EIA uvádí, že „platnost závazného stanoviska podle věty první je 5 let“. Novelizací zákona o EIA provedenou zákonem č. 413/2021 Sb. s účinností od 20. 11. 2021 bylo do § 23a odst. 3 vloženo nyní napadené ustanovení (poslední věta) stanovící, že „stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni“.
15. Je nesporné, že prvostupňové rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2017 bylo vydáno v pětileté lhůtě zakotvené § 23a odst. 3 zákona o EIA, jakož i to, že druhostupňové rozhodnutí (rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu žalobce) bylo vydáno (po procesním průběhu rekapitulovaném shora v bodech 2–9) až dne 30. 6. 2022, tedy po uplynutí pěti let od vydání závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 2. 2017.
16. Žalobce v řízení před krajským soudem namítá, že žalobou napadené rozhodnutí ministra dopravy ze dne 22. 6. 2022 bylo vydáno v době, kdy závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 2. 2017 již pozbylo platnosti. Žalobce tvrdí, že nebytí přijetí zákona č. 413/2021 Sb., kterým došlo ke změně § 23a odst. 3 zákona o EIA, „skončila by v souladu s dosavadním zněním § 23a odst. 3 zákona o EIA platnost citovaného závazného stanoviska EIA dnem 6. 2. 2022 a bylo by povinností žalovaného zajistit nový přezkum stanoviska EIA, resp. z uvedeného důvodu bylo namíste zrušit prvostupňové rozhodnutí“.
17. Krajský soud se s návrhem žalobce v této části ztotožnil. Uvedl, že je v rámci soudního přezkumu nucen aplikovat přezkoumávané ustanovení § 23a odst. 3 zákona o EIA ve znění provedeném zákonem č. 413/2021 Sb., a pokud by byla shledána neústavnost uvedeného ustanovení, byl by nucen zrušit napadené rozhodnutí ministra dopravy pro nezákonnost podkladového závazného stanoviska, neboť ke dni vydání napadeného rozhodnutí pozbylo platnosti.
18. Dospěje-li krajský soud k závěru, že závazný podklad pro správní rozhodnutí je nezákonný (již neplatný), zruší i na něj navazující přezkoumávané správní rozhodnutí (§ 75 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) [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, shodně také náleze ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.), část IV].

19. Ústavní soud uzavírá, že krajský soud ve svém řízení napadené ustanovení používá, a pokud by bylo neústavní, měl by takový závěr dopad na výsledek řízení. Krajský soud je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení přezkoumávaného ustanovení.
20. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu.
21. Ústavní soud rozhodl o návrhu 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.

IV.

Argumentace navrhovatele

22. Navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení porušuje právo na příznivé životní prostředí zaručené čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Právní úpravu považuje za účelovou, neboť jejím cílem bylo dosáhnout toho, že se minimálně u dvou prioritních dopravních staveb nebude muset provést nové posouzení vlivů na životní prostředí. Napadenou právní úpravou dochází fakticky k prodloužení platnosti stanovisek k prioritním dopravním záměrům vydaných podle § 23a odst. 3 zákona o EIA na neurčito. Navrhovatel považuje aktuálnost stanoviska EIA za klíčovou vlastnost tohoto stanoviska. K podpoře tohoto argumentu cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021 č. j. 1 As 326/2018-86 (č. 4292/2022 Sb. NSS), který navazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie a který aktuálnost posuzování vlivů na životní prostředí silně zdůrazňuje.
23. Napadená právní úprava podle navrhovatele neobstojí v testu racionality, jehož optikou se zásahy do práva na životní prostředí posuzují, a to především v posledním čtvrtém kroku. Podle navrhovatele dochází v důsledku napadené právní úpravy k popření smyslu stanovení pětileté lhůty platnosti závazného stanoviska podle § 23a odst. 3 zákona o EIA, a to zejména co do aktuálnosti stanoviska. Navrhovatel připomíná důvodovou zprávu k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým byl změněn zákon o EIA a včleněn právě nový § 23a. Podle důvodové zprávy „s ohledem na nezbytnost aktuálnosti tohoto stanoviska je jeho platnost omezena na 5 let, bez možnosti jejího dalšího prodloužení. Jedná se o promítnutí požadavků Evropské komise“. Tím, že byla nyní napadeným ustanovením zakotvena možnost vycházet bez ohledu na dobu, po kterou probíhá navazující řízení o prioritním záměru, ze závazného stanoviska EIA platného v době vydání prvostupňového rozhodnutí, aniž by byla jakkoli zajištěna povinnost aktualizace stanoviska, může dojít k realizaci záměrů bez zohlednění skutečných aktuálních negativních zásahů do životního prostředí, a tím i k porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.

V.

Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

24. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu (jako účastníky řízení), vládu a veřejného ochránce práv (jako případné vedlejší účastníky), aby se vyjádřili k návrhu (§ 69 zákona o Ústavním soudu). Veřejný ochránce práv sdělil, že do řízení nevstoupí.

25. Poslanecká sněmovna k napadenému ustanovení uvedla, že poslanecký návrh zákona později vyhlášený pod č. 413/2021 Sb. byl poslancům rozeslán jako tisk č. 1304 dne 17. 8. 2021. Předkladatelé současně navrhli, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení. To se konalo dne 15. 9. 2021 na 118. schůzi, Poslanecká sněmovna souhlasila se schválením návrhu v prvním čtení a zákon byl přijat usnesením č. 1783. Dne 29. 9. 2021 byl návrh zákona postoupen Senátu a ten jej projednal dne 26. 10. 2021 na 17. schůzi jako senátní tisk č. 158 a přijal usnesení č. 315, jímž návrh zákona schválil. Prezident republiky zákon podepsal dne 15. 11. 2021.
26. Senát ve svém vyjádření shrnul názor krajského soudu. Dále uvedl, že návrh zákona mu byl postoupen dne 29. 9. 2021 a Senát jej projednal jako tisk č. 158. Návrh byl projednán ve výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (garanční výbor), v ústavně-právním výboru a ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ve všech výborech projednání proběhlo 20. 10. 2021 a všechny tři výbory tentýž den doporučily Senátu návrh zákona schválit beze změn. V prvních dvou výborech nebyla ústavnost předmětem diskuze, ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu bylo tematizováno, že by novela mohla být v rozporu s dohodou s Evropskou komisí o původním kompromisním řešení § 23a zákona o EIA, který byl podmínkou spolufinancování dopravních projektů. Stejně tak posledně zmíněný výbor tematizoval možnost obecného rozporu s právem Evropské unie. Senát také poznamenal, že celé ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je zrušeno k 1. 7. 2023 zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, [posléze došlo k posunutí účinnosti deogačního ustanovení na 1. 1. 2024 – pozn. Ústavního soudu].
27. Vláda vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice řízení. Vláda zásadně nesouhlasí s procesním postupem krajského soudu ani s návrhem na zrušení napadeného ustanovení. Považuje je za souladné s ústavním pořádkem České republiky. Vláda v prvé řadě navrhuje návrh odmítnout jako zjevně neopodstatněný, jelikož podle ní krajský soud může napadené ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem. Soud podle ní není vázán doslovným zněním zákona, přičemž v tomto případě se před předložení návrhu ani nepokusil o ústavně konformní výklad, resp. o provedení testu racionality.
28. Obecně vláda odkazuje na zamítavý nálezn sp. zn. Pl. ÚS 44/18, který přezkoumával ústavnost § 23a jako celku, před přidáním nyní napadené věty. Ve zmíněném nálezu Ústavní soud vyvrátil argumenty o neobecnosti právní úpravy, provedl test racionality § 23a zákona o EIA, neshledal porušení práva na příznivé životní prostředí, potvrdil legitimitu sledovaného cíle a vyvrátil domněnky o vyloučení dotčené veřejnosti ze soudní ochrany ve věcech prioritních dopravních staveb. Podle vlády byla stěžejním důvodem přijetí nyní napadeného ustanovení (kromě cíle deklarováno již v důvodové zprávě, tedy „předejít možným výkladovým rozporům, které v odborných kruzích panují“) též existence legitimního očekávání společnosti na realizaci takových opatření (ať již faktických, či legislativních), která by vedla ke snížení negativních důsledků tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a která by zároveň významným způsobem přispěla ke zlepšení životního prostředí zejména v městských aglomeracích tímto druhem dopravy enormně zatížených.
29. Každý z dopravních záměrů, které vláda vybrala z celé řady staveb dopravní infrastruktury a které naplňují zákonem (§ 23a) stanovené podmínky, splňuje definiční znaky veřejného zájmu, neboť prioritní realizace každého jednotlivého záměru umožní faktické naplňování mnoha důležitých cílů. Mezi ně vláda řadí právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), ochranu před negativními dopady znečištění životního prostředí (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), povinnost zvyšování kvality životního prostředí ve smyslu čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie, naplňování účelu zákona o EIA, resp. závazků České republiky vyplývajících z Aarhuské úmluvy, principu legitimního očekávání a principu ochrany práv účastníků již proběhlých řízení nabytých v dobré víře.

30. Mezi další cíle sledované celým § 23a zákona o EIA 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, vyplývajících z obsahu vládního koncepčního dokumentu Dopravní sektorová strategie, který byl nezbytným dokumentem pro schválení Operačního programu doprava pro období let 2014–2020, resp. vyplývajících z veřejného zájmu na úplném využití finančních zdrojů alokovaných v rámci uvedeného operačního programu a z dalších ekonomických a sociálních dopadů. Vláda upozornila také na to, že se stavby nachází 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, došlo k majetkoprávním vypořádáním a část stavby již fakticky stojí, část je v provozu, trasy byly taktéž zavedeny do územních plánů obcí v Moravskoslezském kraji. Proto by bylo opětovně provádění kompletního procesu EIA, včetně posuzování variant trasy, bezpředmětné a kontraproduktivní. Vláda by ho také považovala za problematičtější z hlediska ochrany práv nabytých v dobré víře a legitimního očekávání.
31. Ve vyjádření vláda dále obšírně shrnula vývoj celého povolovacího řízení stavby, které se týká sporu vedeného před krajským soudem. Řízení se v průběhu rozdělilo na dvě samostatné části a od roku 2017 probíhala různá řízení před správními orgány i soudy. Během soudního řízení byl podán návrh na zrušení § 23a zákona o EIA, který skončil zamítavým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Žalobce navrhoval i položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, k tomu ale po zamítavém nálezu Ústavního soudu soudy nepřistoupily. Nejvyšší správní soud po téměř třech letech od podání kasační stížnosti zrušil jak soudní, tak i správní rozhodnutí a věci se vrátily k rozhodování Ministerstvu dopravy. Nyní byla obě správní rozhodnutí opět napadena u soudu a vyvstala otázka kompetenčního sporu mezi Městským soudem v Praze a krajským soudem, o kterém rozhodoval taktéž Nejvyšší správní soud. Nakonec na začátku roku 2023 krajský soud již jednu z věcí odmítl a v druhém z řízení naopak předložil právě projednávaný návrh na zrušení ustanovení zákona. Soudy navíc nepřiznaly žalobám odkladný účinek, tudíž podle stavebního povolení a podmínek EIA, které jsou do něj převzaty, byla předmětná stavba již téměř postavena (na této stavbě probíhá zkušební provoz). Vláda se dle svých slov tímto popisem snaží vylicít, že postup správních soudů ve věci není optimální, některá řízení trvala více než 3 roky a obsah jejich rozhodnutí nepovažuje ani za konzistentní. I to bylo důvodem přijetí napadené právní úpravy.
32. Vláda ve vyjádření dále podrobuje právní úpravu testu racionality s využitím závěrů nálezu Pl. ÚS 44/18. Tvrdí, že napadená právní úprava nijak nezasahuje do jádra daného práva. Dále specifikuje legitimní cíle napadené právní úpravy a uvádí, že legitimním cílem bylo především odstranění interpretačních nejasností ohledně výkladu stávajícího znění § 23a odst. 3 zákona, jakož i jeho uvedení do souladu s koncepcí zákona. Právní úprava byla ostatně doslovně převzata z „analogického“ ustanovení § 9a odst. 3. Legitimní cíl zajištění výkladových nejasností naplňuje principy právní jistoty a předvídatelnosti práva. K racionalitě v užším slova smyslu vláda uvádí, že navrhovatel nijak nedoložil nerozumnost právní úpravy, přičemž tvrzení o fixování platnosti stanoviska na neurčito vláda odmítá. Napadené ustanovení neumožňuje prodloužit platnost závazného stanoviska, jak tvrdí navrhovatel, resp. žalobce, na rozdíl od § 9a odst. 4 zákona o EIA, kde je možnost prodloužit platnost závazného stanoviska výslovně upravena. Napadená právní úprava nemůže vést k žádným změnám v otázce platnosti závazného stanoviska, vede pouze k odstranění výkladových nejasností. Vydáním rozhodnutí v prvním stupni se závazné stanovisko nestává navždy platným.
33. Vydané závazné stanovisko musí být platné v době rozhodování prvostupňového orgánu, bylo by tedy případně možné jej využít, i pokud by druhostupňový orgán rozhodnutí potvrdil. Pokud by však prvostupňové rozhodnutí bylo zrušeno, ať už nadřízeným orgánem, nebo soudy, pak již závazné stanovisko nelze využít. Napadená právní úprava je rozumná a splňuje všechny čtyři kroky testu racionality.

34. Z praktického hlediska není podle vlády ani zřejmé, jaký by byl postup, pokud by Ústavní soud derogačnímu návrhu vyhověl, neboť stavba je již pravomocně umístěna – avšak na základě (dle navrhovatele) „neplatného“ stanoviska EIA. V případě obchvatu Frýdku-Místku je stavba dokonce téměř postavena. Není tedy zřejmé, co by případně měla řešit „nová“ EIA.
35. Na závěr vláda uvádí, že jí není známo, že by Evropská komise zahájila s Českou republikou řízení o porušení povinnosti (podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie) v souvislosti s přijetím napadené právní úpravy či že by byla vedena jakákoliv komunikace. Evropská komise nevznesla žádné námitky ani při financování projektů stran toho, že by měla být napadená právní úprava v rozporu s dohodou učiněnou mezi Českou republikou a Evropskou komisí v roce 2016.
36. Na žádost Ústavního soudu vláda doplnila podání o dohodu s Evropskou komisí z roku 2016, kterou v prvotním vyjádření zmiňovala. Upřesnila, že nejde o skutečnou dvoustrannou dohodu mezi Českou republikou a Evropskou komisí, ale spíše o dohodnutý způsob, jak správně transponovat směrnici EIA a zároveň neohrozit výstavbu prioritních staveb. Z příložené komunikace je patrné, že tehdejší předseda vlády B. Sobotka zaslal anglickou verzi návrhu znění § 23a tehdejšímu předsedovi Evropské komise J-C. Junckerovi. Evropská komise ve své odpovědi bere na vědomí postup českých orgánů ve věci a kvituje snahu o vyřešení nejisté situace ohledně prioritních dopravních staveb. Na závěr uvádí, že jak sama česká vláda uvedla v průvodním dopise, další výjimky by v budoucnu neměly být uděleny („going forward, no further exemptions will be granted“). Pokud by tedy nastaly další problémy vycházející z české právní úpravy, Evropská komise by již neupravila podmínky pro provedení posouzení vlivů na životní prostředí a prioritní dopravní stavby by musely projít běžným posouzením vlivů na životní prostředí, takovým, které upravují základní ustanovení zákona o EIA. Komunikace byla vedena v roce 2016 k tehdy přijímané právní úpravě, nikoli k nyní posuzovanému doplnění z roku 2021.
37. Vláda tak navrhuje, aby Ústavní soud návrh odmítl nebo zamítl.
38. Ústavní soud zaslal všechna vyjádření navrhovateli, který na ně již nereagoval a možnost repliky nevyužil.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

39. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.
40. Ustanovení § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA bylo do tohoto zákona vloženo zákonem č. 413/2021 Sb. Parlament měl k přijetí tohoto zákona pravomoc podle čl. 15 odst. 1 Ústavy.

41. Z vyjádření obou jeho komor a veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu Ústavní soud zjistil, že poslanecký návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 1304 dne 17. 8. 2021 a bylo současně navrženo, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Poslanecká sněmovna přijala dne 15. 9. 2021 na 118. schůzi usnesení č. 1783, kterým vyslovila souhlas s pokračováním jednání o sněmovním tisku č. 1304 tak, aby s ním mohl být vysloven souhlas již v prvním čtení, a zároveň vyslovila souhlas s poslaneckým návrhem zákona. K hlasování se přihlásilo 118 poslanců, pro přijetí zákona hlasovalo 102 z nich a nikdo nebyl proti přijetí návrhu zákona. Následně byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej dne 26. 10. 2021 na 17. schůzi jako senátní tisk č. 158 projednal a přijal usnesení č. 315, jímž návrh zákona schválil. Pro schválení zákona hlasovalo z přítomných 60 senátorů celkem 49 senátorů, 11 se jich zdrželo a nikdo nebyl proti. Prezident republiky zákon podepsal dne 15. 11. 2021 a dne 19. 11. 2021 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 187 pod č. 413/2021 Sb. Ústavní soud uzavírá, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Věcný přezkum napadeného ustanovení

VII.1.

Obecná východiska posuzované právní úpravy

42. Ústavní soud předesílá, že se již zabýval na základě návrhu téhož navrhovatele ústavností celého § 23a zákona o EIA (ve znění před vložení nyní napadeného ustanovení) v nálezu Pl. ÚS 44/18. Pro uvedení do kontextu problematiky považuje Ústavní soud za vhodné stručně přiblížit specifika a účel § 23a zákona o EIA, resp. jeho vztah k obecnému režimu procesu EIA, tak jak byly shrnuty v nálezu Pl. ÚS 44/18 (body 1–7), jakož i navazující klíčové závěry nálezu Pl. ÚS 44/18.

VII.1.1.

Standardní proces EIA

43. Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) upravený v zákonu o EIA je nástrojem ochrany životního prostředí, jehož prostřednictvím je naplňována jedna z nejdůležitějších zásad ochrany životního prostředí, a sice zásada prevence. Cílem zakotvení procesu 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 EIA). 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.

44. Podle § 5 zákona o EIA 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, nevplývají-li z požadavků jiných právních předpisů (odstavec 4).
45. Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí se zahajuje oznámením záměru příslušnému správnímu úřadu (krajskému úřadu nebo Ministerstvu životního prostředí), který následně oznámení, 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 vplynuvších z veřejného projednání, bylo-li konáno. Posudek je klíčovým podkladem pro následně vydané závazné stanovisko o posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (vlivy na dotčené území, obyvatelstvo a veřejné zdraví, na ovzduší a klima, půdu a přírodní zdroje, biologickou rozmanitost apod.).
46. 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, 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 zpracovávají 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 (tj. podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů) 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.

VII.1.2.

Specifický proces EIA týkající se prioritních dopravních staveb – § 23a zákona o EIA

47. Oproti shora popsanému standardnímu procesu EIA zakotvuje § 23a zákona o EIA odlišný (zjednodušený) proces EIA týkající se tzv. prioritních dopravních záměrů. Ustanovení § 23a bylo do zákona vloženo zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon o EIA s účinností od 5. 8. 2016. Prioritním dopravním záměrem se podle § 23a odst. 1 rozumí záměr, a) který se nachází na transevropské dopravní síti, 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, a d) který stanoví vláda nařízením. U těchto klíčových dopravních záměrů je vyloučena aplikace shora citovaného čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb., tedy povinnost vydání potvrzujícího závazného stanoviska nebo provedení nového posouzení jejich vlivu na životní prostředí.
48. U prioritních dopravních záměrů pouze Ministerstvo životního prostředí vydá nové závazné stanovisko k jejich vlivům na životní prostředí (srov. výše bod 3), aniž by jeho vydání předcházely procesní fáze podle § 6 až 9 zákona o EIA (oznámení záměru, zjišťovací řízení, předložení dokumentace, zpracování posudku, vyjádření veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a územních samosprávných celků, veřejné projednání atd.). Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 256/2016 Sb., bylo cílem zakotvení § 23a dokončit realizaci prioritních dopravních záměrů, resp. zabránit zpoždění v jejich přípravě umožněním pokračování povolovacích procesů bez nového provedení EIA odpovídající již nové právní úpravě. K posouzení vlivu prioritního dopravního záměru na životní prostředí tak podle § 23a postačí speciální závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Platnost tohoto speciálního závazného stanoviska limituje § 23a odst. 3 na pět let.
49. Ustanovení § 23a v tehdejší znění bylo předmětem přezkumu Ústavního soudu v řízení sp. zn. Pl. ÚS 44/18, který jeho neústavnost neshledal. Posléze byla zákonem č. 413/2021 Sb. doplněna nyní napadená poslední věta § 23a odst. 3, podle níž „[s]tanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni“.

VII.1.3.

Závěry nálezu Pl. ÚS 44/18 k ústavnosti § 23a zákona o EIA

50. Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 44/18 zabýval mj. tvrzeným nepřiměřeným zásahem do práva dotčené veřejnosti na účast v procesu posuzování vlivů na životní prostředí spadajícího pod čl. 35 odst. 1 Listiny. Ústavní soud shrnul, že omezení práv dotčené veřejnosti sledovalo legitimní cíl, nezasáhlo do jádra (esenciálního obsahu) práva na příznivé životní prostředí a v testu racionality obstálo.
51. Shrnutí, že „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 jejich rámci uplatňovat svá práva, mj. brojit i proti obsahu samotného závazného stanoviska k vlivům záměrů na životní prostředí“ (bod 64).

52. Dále Ústavní soud dovodil, že 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 o 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 životní prostředí“ (bod 65).

VII.2.

Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení

VII.2.1.

Aplikovatelnost čl. 35 odst. 1 Listiny

53. Navrhovatel tvrdí neústavnost napadené právní úpravy z důvodu porušení práva na příznivé životní prostředí. Ústavní soud tak musel nejprve posoudit, zda je čl. 35 odst. 1 Listiny i v nynější situaci aplikovatelný, resp. zda se napadená právní úprava práva na příznivé životní prostředí dotýká.
54. Navrhovatel namítá neústavnost proto, že hrozí riziko neaktuálnosti závazného stanoviska EIA vydaného podle § 23a v době rozhodování správního orgánu v druhém stupni, neboť platnost stanoviska je vázána na rozhodnutí v prvním stupni a není nijak zohledněno, jak dlouho navazující řízení probíhá, např. po kasačních zásazích soudů. K tomu je nutno předeslat, že v posuzované věci nejde formálně o prodloužení platnosti stanoviska, neboť platnost stanoviska zůstává i po novelizaci pět let, přičemž institut prodloužení platnosti stanoviska nebyl (na rozdíl od právní úpravy v § 9a odst. 4 zákona o EIA) zakotven. Fakticky tak jde o otázku aktuálnosti či relevance stanoviska vydaného podle § 23a v době, kdy bude ve věci v druhém stupni (v rozkladovém řízení) rozhodováno. Jak bylo shora předesláno, celý proces EIA směřuje k vyhodnocení vlivu určitého záměru na životní prostředí, jehož součástí je existence podkladových stanovisek, včetně speciálního stanoviska vydaného podle § 23a. Specifický režim podkladových stanovisek pro prioritní dopravní záměry zakotvený v § 23a, včetně nyní napadeného ustanovení, se dotýká práva dotčené veřejnosti účastnit se postupů a řízení, jejichž předměty (stavební záměry) mohou mít vliv na životní prostředí. Toto právo je dle rozhodovací praxe Ústavního soudu součástí práva na příznivé životní prostředí zaručeného čl. 35 odst. 1 Listiny [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (N 96/8 SbNU 375) či již citovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/18].
55. Jakkoli nejde v nyní posuzované věci o novou formu omezení účasti veřejnosti v procesu posuzování vlivu záměru na životní prostředí (k tomu došlo samotným zakotvením celého § 23a a bylo předmětem posuzování v nálezu Pl. ÚS 44/18), ale „pouze“ o otázku specifikace procesní fáze, ke které má být závazné stanovisko vydané podle § 23a platné, nevylučuje se tím aplikovatelnost čl. 35 odst. 1 Listiny. I případná neaktuálnost stanoviska vydaného podle § 23a v době vydání rozhodnutí v druhém stupni, byť v Ústavním soudem již aprobevaném specifickém procesu týkajícím se prioritních dopravních staveb, se dotýká čl. 35 odst. 1 Listiny, neboť napadené ustanovení nelze obsahově zcela oddělit od kontextu celého § 23a. Účelem procesu EIA je v obecné rovině vyhodnocení vlivu záměru na životní prostředí, přičemž aktuálnost podkladů je jedním z důležitých aspektů celého procesu. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadené ustanovení se práva na příznivé životní prostředí dotýká, resp. že čl. 35 odst. 1 Listiny je v nyní posuzované věci aplikovatelný.

VII.2.2.

Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny – test racionality

56. Pro práva uvedená ve výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny, tedy i pro právo garantované čl. 35 odst. 1 Listiny platí, že se jich lze domáhat „pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Ústavní soud pak pro řízení ve věcech kontroly norem (ať již abstraktní, či konkrétní) dovodil, že ústavnost zákonů, které se dotýkají práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, je posuzována zdrženlivým testem, a to testem racionality [srov. nálezy ze dne 5. 10. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.) či nálezy ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Deferenční test racionality tak odráží kompromis mezi snahou respektovat širokou diskreci zákonodárce při úpravě práv v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny, ale zároveň nedat tato práva (při garanci čl. 4 odst. 4 Listiny) zákonodárci zcela k dispozici pro naplnění libovolným obsahem.
57. Test racionality se skládá ze 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, nejučinnější či nejmoudřejší. V případě, že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, zkoumá se napadená úprava testem proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, „zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“ [viz nálezy ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)].

VII.2.3.

Absence zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na příznivé životní prostředí

58. Ústavní soud nejprve posoudil, zda se napadené ustanovení dotýká jádra, resp. esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí. Jak již sumarizoval v nálezu Pl. ÚS 44/18, životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, 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 nálezy 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.
59. V nálezu Pl. ÚS 44/18 Ústavní soud k omezení práva účasti veřejnosti v procesu EIA připomenul, že úprava v § 23a zákona o EIA se dotýká procesního aspektu práva na příznivé životní prostředí, dodal, že „závažné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je 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“. Zohlednil, že k omezení dochází pouze u „úzkého okruhu dopravních záměrů“, jakož i to, že úprava § 23a neomezuje právo veřejnosti „domáhat se ochrany ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí jako ústavní hodnoty a veřejného statku“. Ústavní soud tak ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/18 uzavřel, že právo na příznivé životní prostředí je speciální právní úpravou zakotvenou v § 23a „omezeno pouze okrajově, aniž by se uvedené omezení dotýkalo jeho samotného jádra“.

60. Všechny shora rekapitulované aspekty zohlednil Ústavní soud i v nyní posuzované věci. Napadenou právní úpravou je regulován procesní aspekt práva na příznivé životní prostředí, je tedy napadena dílčí procesní úprava jednoho ze zákonů (zákona o EIA) provádějících právo na příznivé životní prostředí. Napadená právní úprava se nijak přímo nedotýká „realizace základních životních potřeb člověka“ (na rozdíl např. od přístupu k pitné vodě apod.). Zároveň se týká pouze vybraných prioritních dopravních staveb, a nejde tak o celkovou modifikaci procesu EIA v České republice vůči všem záměrům. Napadenou úpravou zůstává nedotčena i možnost hájit právo na příznivé životní prostředí dotčené veřejnosti (typicky prostřednictvím environmentálních spolků) ve správních řízeních a před soudy, o čemž ostatně svědčí opakované podání rozkladu žalobcem proti stavebnímu povolení, jakož i samotná žaloba projednávaná před krajským soudem. Ústavní soud tak i v nyní posuzované věci dospívá k závěru, že napadené ustanovení nezasahuje do samotného jádra (podstaty, esenciálního obsahu) ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí, a proto ústavnost právní úpravy posoudí kritériem její racionality (rozumnosti).

VII.2.4.

Posouzení existence legitimních cílů sledovaných napadenou právní úpravou

61. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným snížením celkového standardu základních práv.
62. Legitimní cíle napadené právní úpravy nelze zcela oddělit od legitimních cílů celého § 23a zákona o EIA. Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 413/2021 Sb., nyní napadená věta byla do ustanovení § 23a doplněna právě proto, aby nebyl zmařen celý účel § 23a. Důvodová zpráva mj. uvádí: „Právní úprava závazných stanovisek k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je naprosto samostatná a unikátní (slovy Ústavního soudu ojedinělá, výjimečná, územně a časově podmíněná – k tomu srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 44/18) a postupy pro standardní proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle § 4 a násl. Zákona se v případě závazného stanoviska podle § 23a Zákona neuplatní. Platnost závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je dle platné právní úpravy 5 let. Možný právní výklad otázky platnosti tohoto závazného stanoviska je takový, že k okamžiku právní moci rozhodnutí správního orgánu (v prvním či druhém stupni) musí být dané stanovisko platné. Uvedená skutečnost tedy ohledně dvou posledních prioritních dopravních staveb (z celkových deseti), které dosud nemají vydaná všechna k jejich realizaci nezbytná stavební povolení, tj. stavba dálnice D1 0136 Říkovice – Přerov a D49 Hulín – Fryšták, představuje závažný problém stran přípravy staveb, kdy s ohledem na stávající úpravu rozhodovacích procesů dle stavebního zákona (stavební a územní řízení) a zejména aktivní činností zájmových spolků nelze dosáhnout v době platnosti závazného stanoviska vydání pravomocného stavebního povolení ohledně celé stavby, a to bez ohledu na velmi pokročilou fázi (stupeň) přípravy projektů – staveb. V důsledku této skutečnosti bude třeba (pro případ, že by závazné stanovisko vázalo svoji platnost na právní moc navazujícího rozhodnutí) nechat zpracovat nové stanovisko EIA, a to samozřejmě pro celý záměr, nikoliv jen pro chybějící (tj. dosud nepovolené) stavební objekty. V návaznosti na to je pak také nutno zvážit i případné důsledky nového posouzení EIA na dnes již pravomocně povolené (a mnohdy také již realizované) dílčí stavební povolení ohledně některých stavební[ch] objektů, když v mezičase došlo také ke změně technických norem. Uvedená skutečnost tedy s sebou ponese nejen významné ekonomické zatížení rozpočtu, a to jak v důsledku faktické nepoužitelnosti stávajících podkladů (příslušných projektových dokumentací, povolujících rozhodnutí správních orgánů apod.) velmi pokročilé přípravy staveb, ale právě v důsledku příp. odstraňování dnes již zhotovených stavebních objektů; tak či onak se jedná o náklady dnes již v řádu stovek milionů až miliardy Kč.“

63. Tak jako v řízení sp. zn. Pl. ÚS 44/18 jde tedy i zde o klíčovou otázku, zda u „dobíhajících“ prioritních dopravních staveb tvořících transevropskou dopravní síť nebude muset být prováděn kompletní proces EIA, ale zda (vedle původních podkladových stanovisek – viz výše bod 46) postačí jen závazné stanovisko vydané v režimu § 23a s tím, že platnost stanoviska váže nyní napadená právní úprava na ukončení řízení v prvním stupni. Legitimní cíl napadené právní úpravy je tak shodně jako v řízení sp. zn. Pl. ÚS 44/18 v nejobecnější rovině „zájem na urychlení či spíše nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly [v době přijetí novely č. 256/2016 Sb.] ve fázi pokročilé připravenosti“. Ústavní soud akceptuje tvrzení vlády, že cílem co nejrychlejšího dokončení prioritních dopravních staveb je v obecné rovině snížení negativních důsledků tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel, zejména v městských aglomeracích enormně zatížených tranzitní dopravou, ochrana legitimního očekávání a ochrana práv účastníků řízení nabytých v dobré víře u již proběhlých řízení, jakož i rozvoj transevropské dopravní sítě, resp. plnění závazků České republiky vyplývajících z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU.
64. Stejně tak Ústavní soud akceptuje jako legitimní cíl napadené právní úpravy předcházení výkladovým rozporům v případě, že by okamžik, ke kterému má být závazné stanovisko vydané podle § 23a platné, výslovně do zákona doplněn nebyl. Doplnění procesní fáze, k níž se platnost stanoviska vztahuje, je bezesporu způsobilé přispět k právní jistotě, resp. k předcházení výkladovým rozporům. Již citovaná důvodová zpráva k tomu mj. uvádí „v odborných kruzích se objevují rozšířené (na první pohled snad logické, ale právně jakkoliv nepodložené) názory o tom, že platnost závazného stanoviska dle ust. § 9a Zákona [zde je platnost stanoviska též vázána k době vydání prvostupňového rozhodnutí – pozn. Ústavního soudu] je pro prioritní dopravní stavby aplikovatelná analogicky (*analogia legis*). Je tedy třeba tuto nejistotu odstranit věcným i logickým doplněním stávající právní úpravy, která lhůtu platnosti závazného stanoviska pro prioritní dopravní záměry fakticky neprodlouží ani nijak nezmění, ale pouze uvede do souladu s již platnou právní úpravou procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) jako celku tak, aby se odstranil[y] případné pochybnosti a nejasnosti, kdy takový (tímto návrhem zákona předkládaný) postup odpovídá celkové koncepci Zákona“. V tomto ohledu tak lze jako legitimní cíl napadené právní úpravy akceptovat hodnotu právní jistoty, neboť výslovné zakotvení procesní fáze, k níž má být stanovisko platné, vede k větší jistotě a předvídatelnosti než dovozování této procesní fáze výkladem.
65. Ústavní soud tak shledal, že napadená právní úprava sleduje konkrétní legitimní cíle, a není tudíž pouze projevem libovůle, resp. výsledkem bezdůvodného (žádný legitimní cíl nesledujícího) zásahu do ústavně zaručených práv.

VII.2.5.

Racionalita napadené právní úpravy

66. Ústavní soud musel konečně posoudit, zda lze napadenou právní úpravou dosáhnout sledovaného legitimního cíle, resp. legitimních cílů, a zda je daná právní úprava s ohledem na protichůdné zájmy alespoň rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.
67. Navrhovatel rozporuje racionalitu zvoleného řešení a uvádí, že „nelze vyloučit, že u některých [staveb] může dojít v průběhu doby např. v soudním přezkumu, případně v přezkumu Ústavním soudem ve výsledku ke zrušení rozhodnutí v navazujícím řízení“, přičemž „bez ohledu na běh času stále bude postačovat, že prioritní závazné stanovisko EIA bylo platné v době vydání rozhodnutí v navazujícím řízení v prvním stupni“, což je dle navrhovatele rozporné s požadavkem aktuálnosti stanoviska.

68. Ústavní soud si je vědom rizika plynoucího z napadené právní úpravy, kterou akcentuje navrhovatel. Zároveň však musel zvážit, zda samotná skutečnost, že je platnost stanoviska vázána na správní rozhodnutí v prvním stupni, představuje iracionální prostředek k dosažení sledovaných cílů. Ústavní soud dospěl z níže vyložených důvodů k závěru, že vazba platnosti stanoviska k době vydání prvostupňového rozhodnutí je jedním z možných racionálních způsobů vymezení okamžiku, ke kterému platnost stanoviska vázat. Ostatně zákon o EIA tento způsob určení okamžiku, k němuž má být určité podkladové rozhodnutí platné, využívá i v § 9a odst. 3.
69. Klíčové v posuzované věci je, že napadená právní úprava sama o sobě bez dalšího neracionální důsledky nezpůsobuje, ty mohou být dány až plynutím času v konkrétním řízení. Tyto důsledky jsou vždy závislé na průběhu a zejména délce toho kterého řízení, typicky na počtu případných kasačních zásahů správních soudů, popř. Ústavního soudu, resp. obecně na časovém odstupu mezi vydáním podkladového rozhodnutí a vydáním druhostupňového rozhodnutí v navazujícím řízení. Je sice nutno souhlasit s navrhovatelem, že nelze možný negativní důsledek právní úpravy v podobě neaktuálnosti podkladového stanoviska vyloučit, zároveň jej však nelze automaticky presumatovat pouze na základě znění napadeného ustanovení.
70. Navrhovatelem tvrzené riziko, že v některých situacích (resp. procesních konstelacích) může být podkladové stanovisko již sice zcela neaktuální, ale přesto stále právně relevantní, nemůže vést k závěru, že toto riziko je přítomno v každé situaci, resp. vždy bez zohlednění délky konkrétního řízení, resp. konkrétních okolností věci. Jinak řečeno, je věcný rozdíl, pokud je o rozkladu rozhodováno např. ve stejný rok, kdy skončila platnost stanoviska (za podmínky jeho platnosti v okamžiku správního rozhodnutí v prvním stupni), nebo např. s odstupem deseti let.
71. Z uvedeného vyplývá, že nedostatkem přezkoumávané právní úpravy je spíše než její aktuální obsah chybějící záruka, že stanovisko vydané podle § 23a zákona o EIA nebude aplikovatelné nepřiměřeně dlouhou dobu. To však nezpůsobuje neústavnost přezkoumávaného ustanovení. Pokud by tato situace skutečně nastala a mohla vést ke konkrétnímu porušení veřejných subjektivních práv, bylo by možné ji namítat v navazujících správních řízeních (neboť proces EIA je vždy podkladem pro další navazující řízení). Otázku, zda je tento postup ideální a efektivní, nepřisluší Ústavnímu soudu zodpovídat, neboť v této souvislosti zjevně nezasahuje do ústavně zaručených práv.
72. Při vědomí si legitimních cílů, které zákonodárce sledoval změnou právní úpravy, resp. ještě dříve zakotvením celého § 23a do zákona o EIA, musel Ústavní soud posoudit, zda lze shora uvedenému riziku trvalé akceptace již zcela neaktuálního, a tedy věcně nepoužitelného stanoviska vydaného podle § 23a předejít též jinak než jen derogačním zásahem Ústavního soudu vůči napadené právní úpravě.
73. Obecně platí, že správní soudy mohou při přezkumu správních rozhodnutí zrušit jak rozhodnutí odvolacího (rozkladového) orgánu, tak rozhodnutí orgánu prvního stupně (srov. § 78 odst. 3 soudního řádu správního). Při zrušení prvostupňového správního rozhodnutí by při novém rozhodování již nebylo možno podkladové stanovisko, jehož platnost mezitím vypršela, opětovně použít. Právní řád tedy obsahuje pojistku bránící hypotetickému riziku, že by správní orgány a potažmo též správní soudy byly nuceny „donekonečna“ akceptovat podkladové stanovisko vydané podle § 23a, které by však již bylo z materiálního pohledu zcela nepoužitelné z důvodu plynutí času. Důsledkem napadené právní úpravy tak není automatické pojmání podkladového stanoviska vydaného podle § 23a jakožto jednou pro vždy („na neurčito“) platného, resp. relevantního.

74. Zároveň Ústavní soud tak jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/18 zohlednil, že napadené ustanovení je součástí právní úpravy zcela specifické, dočasné (platné do 31. 12. 2023) a věcně úzce zaměřené (prioritní dopravní stavby tvořící páteřní evropskou dopravní síť), jejíž cíle byly shora rekapitulovány a Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 44/18 shledány jako legitimní a cesta k jejich dosažení jako racionální. Zrušení napadené právní úpravy by však automaticky znemožnilo naplnit účel celého § 23a (ve vztahu k některým stavbám, resp. řízením), ačkoli není postaveno najisto, že by v každém jednotlivém „dobíhajícím“ řízení mohl zájem na ochraně práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny převážit nad ochranou sledovaných legitimních cílů.
75. Ústavní soud si je vědom, že specifická a již ústavně akceptovatelná (Pl. ÚS 44/18) výjimka ze standardního procesu EIA zakotvená v § 23a by neměla být neúměrně „prolongována“ tak, aby byl v konkrétním řízení zcela popřen smysl a účel podkladových stanovisek vydaných podle § 23a. Zároveň však Ústavní soud neshledal, že by samotná napadená právní úprava k těmto důsledkům vždy bez dalšího vedla, a proto k její derogaci nepřistoupil.
76. Upozorňuje-li navrhovatel na dohodu mezi vládou České republiky a Evropskou komisí, je nutno uvést, že jde o politickou dohodu, nikoli pramen práva. Nejde tak ani o referenční kritérium pro přezkum ústavnosti napadeného ustanovení v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, neboť tím je ústavní pořádek, konkrétně v nyní posuzované věci čl. 35 odst. 1 Listiny.
77. Ústavní soud tak shrnuje, že napadená právní úprava nezasahuje do samotného jádra práva na příznivé prostředí, sleduje legitimní cíle a představuje racionální prostředek k jejich dosažení. Pokud Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/18 akceptoval, že určitá míra zásahu do procesní složky práva na příznivé životní prostředí (omezení účasti veřejnosti v posuzovacích procesech) je racionálním prostředkem k dosažení sledovaných legitimních cílů, musel zohlednit, že v nynější věci nejde o natolik intenzivní zásah do zmiňovaného práva (specifikace procesní fáze, k níž je platnost stanoviska posuzována), jako tomu bylo ve věci Pl. ÚS 44/18, aby derogačním zásahem došlo ke zmaření účelu celého § 23a, resp. jím sledovaných legitimních cílů. K navrhovatelem avizovaným excesivním důsledkům vedoucím až k porušení čl. 35 odst. 1 Listiny napadená právní úprava bez dalšího nevede, neboť jednak vždy záleží na průběhu konkrétního řízení a faktoru plynutí času, jednak mohou případným excesivním důsledkům bránit správní soudy vždy při posouzení konkrétních okolností věci.

VIII.

Závěr

78. Ústavní soud proto uzavírá, že podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh zamítl, neboť neshledal, že by napadené ustanovení § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA bylo v rozporu s ústavním pořádkem.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Baxa v. r.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.