



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 96

Rozeslána dne 5. září 2019

Cena Kč 106,-

O B S A H:

223. Nález Ústavního soudu ze dne 2. července 2019 sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ve věci návrhu na zrušení části § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017
224. Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2019 sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ve věci návrhu na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb.
225. Nález Ústavního soudu ze dne 17. července 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ve věci návrhu 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 pozdějších předpisů
-

223**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 2/19 dne 2. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu 1. Ludmily Ticháčkové a 2. Vlastimila Ticháčka, obou zastoupených JUDr. Přemyslem Kubíčkem, advokátem, se sídlem Kasárenská 4, České Budějovice, na zrušení části ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, vyjádřené slovem „nezajištěného“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Ustanovení § 410 odst. 2 věty první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, v části vyjádřené slovem „nezajištěného“, bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

Odůvodnění**I.****Předmět řízení**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se navrhovatelé domáhají zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 29 ICdo 26/2015-31, usnesení Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) ze dne 26. 11. 2014 č. j. 11 VSOL 145/2014-18 a usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 7. 2014 č. j. 26 ICm 176/2014-10 (KSBR 26 INS 21585/2013) s tím, že představují protiústavní zásah do základního práva občana na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 40 věty první (správně zřejmě „čl. 90 věty první“) Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. S touto ústavní stížností navrhovatelé podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., spojili návrh na zrušení slova „nezajištěného“ v § 410 odst. 2 větě první zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, resp. v § 410 odst. 5 větě první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019.

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu se podává, že napadeným usnesením krajského soudu byla podle § 160 odst. 1, 2 a 4 insolvenčního zákona odmítnuta žaloba navrhovatelů na určení, že pohledávka obchodní korporace RM investiční družstvo, se sídlem Kvítková 3642, Zlín, (dále jen „věřitel“) je co do pravosti v dílčích pohledávkách č. 2 až 6 zcela a co do výše 94 147 Kč u dílčí pohledávky č. 1 a co do vykonatelnosti zcela popřena navrhovateli (jako dlužníky) právem, a dále jím bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelé popřeli pohledávku zajištěného věřitele, což vzhledem k § 410

odst. 2 insolvenčního zákona nemá žádné účinky, a tudíž nejsou ani osobami oprávněnými k podání žaloby o určení pohledávky.

4. K odvolání navrhovatelů ústavní stížností napadeným usnesením vrchní soud usnesení krajského soudu potvrdil a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. I vrchní soud dospěl k závěru, že z § 410 odst. 2 insolvenčního zákona (ve znění účinném ke dni konání prvního i druhého přezkumného řízení) plyne, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem.

5. Navrhovatelé toto usnesení vrchního soudu napadli dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným usnesením podle § 243c odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) odmítl s tím, že není podle § 237 o. s. ř. přípustné, neboť řešení v dovolání předestřené otázky odvolacím soudem je v souladu s judikaturou dovolacího soudu [konkrétně s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek, č. 92/2014), ze dne 31. 8. 2016 sp. zn. 29 ICdo 60/2014 nebo ze dne 30. 3. 2017 sp. zn. 29 ICdo 95/2016].

II.

Argumentace navrhovatelů

6. V ústavní stížnosti navrhovatelé uvedli, že základ celé kauzy se odvíjí od uzavření spotřebitelské smlouvy o půjčce s věřitelem, na jejímž základě obdrželi částku 150 000 Kč, z ní pak do doby zahájení insolvence zaplatili 94 147 Kč. Tato smlouva obsahovala pro spotřebitele znevýhodňující ustanovení. Např. pohledávka byla zajištěna zástavním právem, kdy předmět zástavy měl nejméně desetinásobnou hodnotu, ve smlouvě byla rozhodčí doložka, která svěřovala jmenování rozhodce soukromému subjektu, který není rozhodčím soudem. Upozornili také, že si věřitel v přihlášce pohledávky uplatnil náklady rozhodčího řízení ve výši jedné třetiny jistiny pohledávky.

7. Dne 2. 8. 2013 podali navrhovatelé návrhy na zahájení insolvenčního řízení se žádostí o povolení oddlužení, insolvenční soud oddlužení povolil a jmenoval insolvenčního správce. Věřitel přihlásil (dle názoru navrhovatelů opožděně) pohledávku v celkové výši 1 096 605,54 Kč, což je částka několikanásobně převyšující původní závazek. Insolvenční správce i oni tuto pohledávku popřeli téměř do výše 90 % na další schůzi věřitelů, které se účastnil pouze věřitel; ten pak navrhl insolvenčního správce odvolat a jmenovat jinou osobu, přičemž insolvenční soud mu podle § 51 insolvenčního zákona uznal hlasovací právo. Následně nově jmenovaný insolvenční správce věřitelovu pohledávku zcela uznal. Tímto postupem insolvenční soud dle navrhovatelů porušil svou (dohledací) povinnost podle § 10 písm. b) insolvenčního zákona.

8. V souvislosti s napadenými rozhodnutími navrhovatelé namítli, že dle jejich názoru § 410 odst. 2 insolvenčního zákona neomezuje právo dlužníka podat incidenční žalobu podle § 160 odst. 1 insolvenčního zákona, neboť nestanovuje, jaký účinek má popření pohledávky u zajištěného věřitele, ale pouze to, že popření nezajištěné pohledávky má stejné účinky jako popření insolvenčním správcem, a je tudíž třeba vycházet z toho, že u dlužníků zajištěných věřitelů se postupuje podle ustanovení § 190 až 202 insolvenčního zákona. Jde-li o to, že by dané popření mělo mít jiné účinky než v případě popření pohledávek insolvenčním správcem, pak dle navrhovatelů z dané formulace plyne, že incidenční žalobu jsou povinni podat sami dlužníci. V této souvislosti vytkli Nejvyššímu soudu, že se nezabýval otázkou, zda odmítnutí jejich žaloby není v rozporu s právem každého obrátit se se svou věcí na soud.

9. K návrhu na zrušení výše uvedeného ustanovení navrhovatelé uvedli, že obecně přijímaný výklad (podpořený judikaturou Nejvyššího soudu) v podstatě zbavuje dlužníka možnosti obrátit se na soud v případě přemrštěných a neoprávněných požadavků zajištěného věřitele, je-li insolvenční správce, zejména ten „volený“ zajištěným věřitelem jako majoritním, z jakéhokoliv důvodu nečinný. Především v případě spotřebitelských smluv Nejvyšší soud a Ústavní soud upozorňovaly na nerovné

postavení spotřebitele či na zneužívající klauzule, zbavující spotřebitele možnosti tuto disproporci odstranit zvláště v rámci insolvenčního řízení. Tento návrh má přesahovat zájem navrhovatelů, neboť uvedené problémy dlužníků jsou v praxi poměrně časté.

III.

Argumentace účastníků řízení o ústavní stížnosti a replika navrhovatelů

10. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a následně dal možnost navrhovatelům k replice.

11. Nejvyšší soud k ústavní stížnosti uvedl, že v dovolání předestřenou otázku odvolací soud řešil v souladu s jeho judikaturou a názor navrhovatelů, že obecné soudy nevyložily ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona ústavně konformním způsobem, je argumentačně nepodložený. V návaznosti na to poukázal na (a citoval) svá rozhodnutí R 92/2016 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014 (viz výše), kde uvedl důvody nepochybně ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. V něm se mj. uvádí, že daná právní úprava je logickým vyústěním režimu, který platí pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele v oddlužení. Pro takové pohledávky platí, zjednodušeně řečeno, konkursní režim, v němž má právo požadovat uspokojení z plného výtěžku zpeněžení zajištění a při zpeněžování se postupuje podle konkursních pravidel, na druhé straně ale nemá při oddlužení plněním splátkového kalendáře právo na jiné uspokojení zajištěné pohledávky než jen ze zajištění (§ 398 odst. 3 poslední věta insolvenčního zákona), takže po vyčerpání hodnoty zajištění již při oddlužení nedostává nic dalšího a je vyloučen z hlasování o způsobu oddlužení (§ 402 odst. 1 insolvenčního zákona). A právě okolnost, že postavení zajištěných věřitelů je při oddlužení v zásadě stejné jako při konkursu, opodstatňuje závěr, že konkursní režim se prosadí i v daném případě. Současně Nejvyšší soud upozornil, že názory formulované v rozhodnutí R 92/2014 nezastává jen tříčlenný senát, ale jde o většinový náhled Nejvyššího soudu s ohledem na schválení uveřejnění tohoto rozhodnutí ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek hlasy všech 35 soudců přítomných na jednání občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, přičemž žádné z připomínkových míst (včetně právnických fakult) danému výkladu neoponovalo. Nejvyšší soud poukázal také na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. II. ÚS 2604/14 a ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2594/17 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), která byla vydána ve věci ústavních stížností směřujících proti rozhodnutí R 92/2014 a usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014. Důvod na zrušení napadeného ustanovení dle Nejvyššího soudu také není dán z důvodů uvedených ve výše uvedeném ustanovení. Argumentace navrhovatelů, založená na premise, že dlužník v úpadku musí mít za trvání insolvenčního řízení právo popřít každou pohledávku, je od základu mylná. Při řešení úpadku konkursem dlužník (úpadce) takové právo neměl a nemá, popěrné právo dlužníka se neprosazuje ani v zahraničních právních úpravách. Omezeně se přiznává jen u sanačních způsobů řešení úpadku (reorganizace a oddlužení), u oddlužení ovšem jen u pohledávek, které se neuspokojují „v konkursním režimu“ a mezi něž patří právě nezajištěné pohledávky. Současně upozornil, že návrh na zrušení daného ustanovení byl podán s ústavní stížností vedenou pod sp. zn. I. ÚS 1410/11, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 29. 10. 2013 odmítl. S ohledem na to Nejvyšší soud uzavřel, že ústavní pořádek nebyl jeho postupem ani rozhodnutím porušen a že v ústavněprávní rovině neexistují důvody pro zrušení napadeného ustanovení. Navrhl proto, aby Ústavní soud podle § 43 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ústavní stížnost odmítl.

12. Vrchní soud ve svém vyjádření uvedl, že jeho závěry vycházejí z § 410 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona i z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2014 sp. zn. 29 ICdo 33/2014, a navrhl ústavní stížnost zamítnout. K tomu ale dodal, že dle důvodové zprávy k připravované novele insolvenčního zákona se s ohledem na závěry Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) vyslovené v rozsudku ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. C-377/14, vydaném ve věci *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.*, navrhuje změna § 410 insolvenčního zákona, jejímž předmětem je

rozšíření práva dlužníka, kterému bylo povoleno oddlužení, k popření pohledávek jak nezajištěných, tak zajištěných.

13. Krajský soud je přesvědčen, že postupoval správně. Věřitel přihlásil svou pohledávku včas, dne 13. 11. 2013 se konalo přezkumné jednání a první schůze věřitelů, kde byly přezkoumány všechny pohledávky kromě pohledávky věřitele, neboť insolvenční správce předložil nedostatečně vyplněný přezkumný list, který nebylo možné akceptovat. Na schůzi věřitelů postupoval podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 6. 2014, a přiznal věřiteli, jehož pohledávka nebyla přezkoumána, hlasovací právo, ten pak využil svého oprávnění podle § 29 insolvenčního zákona. Na druhém přezkumném jednání dne 11. 12. 2013 insolvenční správce pohledávku uznal, navrhovatelé ji popřeli ve výši 1 034 024,04 Kč, uznali částku 64 581,50 Kč. Navrhovatelé byli poučeni, že pouze popření pohledávky nezajištěného věřitele má tytéž účinky jako popření pohledávky správcem (§ 410 odst. 2 insolvenčního zákona). A protože šlo o vykonatelnou pohledávku, upozornil navrhovatele, že neuplatnili přípustné důvody popření takové pohledávky (§ 410 odst. 3 insolvenčního zákona). Navrhovatelé přesto žalobu na popření pohledávky podali, krajský soud ji z výše uvedeného důvodu odmítl.

14. V replice navrhovatelé poukázali na dvě skutečnosti, které mají podporovat opodstatněnost jejich ústavní stížnosti. Jednak má jít o zmíněný rozsudek Soudního dvora EU (sub 12), jednak o započatý legislativní proces ohledně vládního návrhu na změnu insolvenčního zákona, podle něhož by mělo být z předmětného ustanovení (jde o § 410 odst. 5 insolvenčního zákona) vypuštěno slovo „nezajištěných“.

IV.

Další postup v řízení před Ústavním soudem

15. Na základě takto shromážděných podkladů dospěl ve věci rozhodující senát Ústavního soudu k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelů (navrhovatelů) na zrušení předmětného ustanovení není zjevně neopodstatněný, a jsou tak splněny podmínky pro postup podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Proto ve věci rozhodující čtvrtý senát Ústavního soudu svým usnesením ze dne 30. 4. 2019 č. j. III. ÚS 2589/17-42 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) ve výroci II a III toto řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení napadeného ustanovení postoupil plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

16. Současně ve výroku I tohoto usnesení byl odmítnut návrh navrhovatelů na zastavení řízení o zrušení části ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017, vymezené slovem „nezajištěného“. Navrhovatelé totiž vzhledem k vysoké pravděpodobnosti, že dojde ke zrušení napadené části tohoto ustanovení, a také z důvodu urychlení řízení ve věci jejich návrhu, vzali svůj návrh na zrušení daného zákonného ustanovení zpět, přičemž navrhli, aby v této části bylo řízení zastaveno. Návrh na zastavení řízení o návrhu na zrušení napadeného ustanovení insolvenčního zákona Ústavní soud podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., (*per analogiam*) odmítl, neboť zákon o Ústavním soudu zpětvzetí takového návrhu nepřipouští. Jak totiž Ústavní soud vyložil již ve svém (nepublikovaném) usnesení ze dne 12. 7. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95, je tomu tak proto, že v § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je nepřímě zakotvena zásada oficiality, z níž vyplývá povinnost Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) projednat každý návrh na přezkoumání ústavnosti, popř. zákonnosti právního předpisu, jestliže nebyl odmítnut. Další výjimkou z této zásady je to, že během řízení vzniknou důvody pro jeho zastavení, kdy se jako *lex specialis* ovšem uplatní pouze § 67 zákona o Ústavním soudu, který stanoví jako podmínku, za níž může Ústavní soud jednat, právní stav, kdy jak právní předpis, který je přezkoumáván, tak právní předpis, který je měřítkem hodnocení, tvoří součást právního řádu (blíže k dalším důvodům viz body 10 až 16 uvedeného usnesení č. j. III. ÚS 2589/17-42). V daném případě zpětvzetí návrhu nebylo přípustné, a proto tento návrh bez dalšího Ústavní soud projednal, když dospěl k závěru, že pozbude-li v průběhu řízení o návrhu na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. d) [pozn. red.: nyní písm. e)] nebo podle § 64

odst. 3 zákona o Ústavním soudu tento právní předpis nebo jeho ustanovení platnosti, v řízení se „i bez dalšího návrhu“ (srov. § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) pokračuje tak, že bude rozhodováno o tom, zda se vysloví, že ke zrušení navržený právní předpis nebo jeho ustanovení nebyly v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly.

V.

Vyjádření účastníků řízení

17. Po postoupení věci k rozhodnutí plénu Ústavního soudu soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení a obrátil se na vládu České republiky (dále jen „vláda“) a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

18. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se v přípisu ze dne 5. 6. 2019, podepsaném jejím předsedou, uvádí, že insolvenční zákon byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 1120 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 10. 2005 a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 26. 1. 2006, na jeho jednání byl k tisku předložen komplexní pozměňovací návrh (usnesení spolu s komplexním pozměňovacím návrhem bylo obsaženo v tisku č. 1120/1). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 27. 1. 2006 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 1120/2. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 8. 2. 2006. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění komplexního pozměňovacího návrhu a dalších pozměňovacích návrhů.

19. Napadené ustanovení bylo novelizováno zákonem č. 69/2011 Sb., který byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 233 (vládní návrh) v prvním čtení dne 1. 2. 2011 a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 7. 2. 2011 a přijal usnesení č. 233/1. Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 8. 2. 2011 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 233/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 11. 2. 2011, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen. Uvedené ustanovení bylo dále změněno zákonem č. 64/2017 Sb., projednaným v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 785 (vládní návrh) v prvním čtení dne 3. 6. 2016 a přikázaným k projednání ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro sociální politiku. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 27. 6. 2016 (usnesení č. 785/1), dne 5. 9. 2016 (usnesení č. 785/3), dne 29. 9. 2016 (usnesení č. 785/4) a dne 13. 10. 2016 (usnesení č. 785/5), výbor pro sociální politiku jej projednal dne 29. 6. 2016 (usnesení č. 785/2). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 7. 9. 2016 a 18. 10. 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 785/6. Garanční ústavně právní výbor projednal návrh zákona po druhém čtení dne 3. 11. 2016. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. a 9. 12. 2016, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen.

20. Poslední změna uvedeného ustanovení (vypuštění slova „nezajištěného“), účinná dnem 1. 6. 2019, byla provedena zákonem č. 31/2019 Sb., projednaným v Poslanecké sněmovně jako tisk č. 71 (vládní návrh) v prvním čtení dne 20. 3. 2018 a přikázaným k projednání ústavně právnímu výboru jako garančnímu výboru a výboru pro sociální politiku. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal dne 10. 9. 2018 (usnesení č. 71/3) a dne 1. 10. 2018 (usnesení č. 71/5), výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal dne 11. 5. 2018 (usnesení č. 71/1), dne 7. 9. 2018 (usnesení č. 71/2) a dne 27. 9. 2018 (usnesení č. 71/4). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 3. 10. 2018 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 71/6. Garanční ústavně právní výbor projednal návrh zákona po druhém čtení dne 10. 10. 2018. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 26. 10. 2018. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen.

21. Závěrem pak předseda Poslanecké sněmovny konstatoval, že s návrhy zákonů vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu České republiky, zákony byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny a že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a aby rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

22. Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) ze dne 30. 5. 2019 jeho předseda uvedl, že § 410 odst. 2 insolvenčního zákona byl do 30. 6. 2017 změněn zákonem č. 217/2009 Sb., zákonem č. 69/2011 Sb. a zákonem č. 294/2013 Sb., konkrétně ve slově „nezajištěného“, jehož zrušení se navrhuje, však ke změně od vydání insolvenčního zákona jako takového do tohoto data nedošlo. Po datu 30. 6. 2017 bylo předmětné ustanovení dotčeno dalšími změnami, a to prostřednictvím zákona č. 64/2017 Sb. (spíše legislativně-technická změna) a zákona č. 31/2019 Sb., jímž bylo slovo „nezajištěného“ (nově v § 410 odst. 5 věty první insolvenčního zákona) zrušeno. K tomu důvodová zpráva uvádí, že „změna souvisí s přizpůsobením platné právní úpravy závěrům rozsudku Soudního dvora EU ze dne 21. 4. 2016 ve věci C-377/14, *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.*, podle něhož je součástí práva na účinnou soudní ochranu právo spotřebitele popřít před vnitrostátním soudem oprávněnost pohledávek z úvěrové smlouvy, která obsahuje klauzule, které mohou být označeny za zneužívající, bez ohledu na to, zda se jedná o pohledávky zajištěné či nezajištěné“. V oddlužení tak došlo k rozšíření popěrného práva dlužníka vůči pohledávkám zajištěných věřitelů.

23. Dále předseda Senátu uvedl, že návrh insolvenčního zákona byl Senátu doručen dne 28. 2. 2006 a v senátní evidenci 5. funkčního období mu bylo přiřazeno č. tisku 288. Tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 93 ze dne 15. 3. 2006, senátní tisk č. 288/1) jako výborem garančním a výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu (usnesení č. 298 ze dne 22. 3. 2006, senátní tisk č. 288/2), kdy oba výbory Senátu doporučily návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát se návrhem zákona zabýval na své 10. schůzi, kde jej usnesením č. 416 ze dne 30. 3. 2006 schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, když v hlasování č. 199 z 54 přítomných senátorů hlasovalo pro jeho schválení 49 senátorů a proti nebyl žádný. Při projednávání návrhu insolvenčního zákona na schůzi Senátu se ke stěžejnímu obsahu napadeného ustanovení nikdo nevyjádřil. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

24. Z hlediska významu změny, kterou ve vztahu k napadenému ustanovení přináší zákon č. 31/2019 Sb. (zrušuje slovo „nezajištěného“), předseda Senátu pokládal za vhodné shrnout legislativní proces i v tomto případě. Návrh zákona byl Senátu doručen dne 26. 11. 2018 a v senátní evidenci 12. funkčního období mu bylo přiřazeno č. tisku 12. Tento návrh byl projednán ústavně-právním výborem (usnesení č. 5 ze dne 5. 12. 2018, senátní tisk č. 12/1) jako výborem garančním, který doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, a výborem pro zdravotnictví a sociální politiku (usnesení č. 10 ze dne 12. 12. 2018, senátní tisk č. 12/2), který doporučil vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy směřujícími zejména ke změně formulace u jedné z variant splnění oddlužení při splátkovém kalendáři se zpeněžením majetkové podstaty, k vymezení nepoctivého záměru a ke změně jedné ze situací, kdy bude insolvenční soud návrh na povolení oddlužení povinen zamítnout. Dále výbor pro zdravotnictví a sociální politiku přijal doprovodné usnesení, jímž vybraným ministerstvům vyjádřil zájem o zpětnou vazbu z následné aplikační praxe projednávaného předpisu. Senát se návrhem zákona zabýval na své 4. schůzi, kde jej usnesením č. 54 ze dne 19. 12. 2018 vrátil Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, jejichž hlavním zdrojem bylo usnesení výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, kdy v hlasování č. 33 ze 74 přítomných senátorů hlasovalo pro 63 senátorů, nikdo nebyl proti. Vedle toho se ztotožnil také s výše uvedeným doprovodným usnesením. Napadeného ustanovení se však ani jedno usnesení nedotýká. Při projednávání návrhu zákona na schůzi Senátu se ke stěžejnímu obsahu napadeného ustanovení nikdo nevyjádřil. Návrh zákona byl na půdě Senátu přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

25. Závěrem předseda Senátu rovněž konstatoval, že je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení.

26. Vláda prostřednictvím ministryně spravedlnosti připisem ze dne 27. 5. 2019 sdělila, že usnesením č. 367 rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení, a upozornila, že napadené ustanovení

bylo předmětem „oddlužovací novely“ provedené zákonem č. 31/2019 Sb. a že na jejím základě bylo s účinností od 1. 6. 2019 slovo „nezajištěného“ vypuštěno.

27. Veřejná ochránkyně práv dopisem ze dne 16. 5. 2019 rovněž sdělila, že svého procesního práva vstoupit do řízení nevyužije.

VI.

Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil.

VII.

Text napadeného ustanovení

29. Napadené ustanovení (zvýrazněno) § 410 odst. 2 mělo do 30. 6. 2017 toto znění:

„Popření pohledávky **nezajištěného** věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku při přezkumném jednání, které se konalo před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

30. Po novelizaci insolvenčního zákona provedené zákonem č. 64/2017 Sb. napadené ustanovení (nyní již jako § 410 odst. 5) znělo takto (napadená část zvýrazněna):

„Popření pohledávky **nezajištěného** věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

31. Aktuálně, tj. po novelizaci insolvenčního zákona provedené zákonem č. 31/2019 Sb., zní ustanovení § 410 odst. 5 takto:

„Popření pohledávky věřitele dlužníkem má za trvání účinků schválení oddlužení tytéž účinky jako popření pohledávky insolvenčním správcem, ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce. Jestliže dlužník popřel pohledávku před schválením oddlužení, nastávají účinky tohoto popření dnem, kdy nastaly účinky oddlužení; tento den je rozhodný i pro počátek běhu lhůt k podání žaloby o určení pravosti, výše nebo pořadí pohledávky. Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“

VIII.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Procesní předpoklady pro řízení o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení jsou naplněny. Návrh byl podán aktivně legitimovaným subjektem, tj. tím, kdo podal ústavní stížnost za

podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., [§ 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu], byl postoupen plénu Ústavního soudu postupem podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

33. Co se týče přípustnosti návrhu, bylo napadené ustanovení nejdříve přesunuto do § 410 odst. 5 insolvenčního zákona a poté s účinností od 1. 6. 2019 zákonem č. 31/2019 Sb. změněno ustanovení § 410 odst. 5 insolvenčního zákona tak, že slovo „nezajištěného“ bylo vypuštěno. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se řízení zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Pro zastavení řízení však Ústavní soud neshledal splnění podmínek, neboť na posuzovanou věc se přiměřeně uplatní závěry, které vyslovil již v nálezu ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), potvrzeném nálezy ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), popř. ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) a řadou dalších. Podle právního názoru Ústavního soudu tak platí, že dojde-li soudce obecného soudu k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (tedy nikoli pouze v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě použitelný), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu, a že kdyby Ústavní soud odmítl se svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona zabývat, bylo by to v rozporu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a v rozporu se zásadou koncentrovaného ústavního soudnictví.

34. Tento závěr je třeba analogicky uplatnit i na situaci, kdy se na Ústavní soud neobrací obecný soud postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, nýbrž oprávněný stěžovatel podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 74 a § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, popř. podle čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ve spojení s § 119 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

35. V nyní posuzované věci není navrhovatelem soud (čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), jako tomu bylo ve výše uvedených případech, ale oprávněný navrhovatel [§ 74 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu], nicméně i zde je povinen Ústavní soud splnit svou roli soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) tím, že návrh splňující podmínky zákona o Ústavním soudu projedná a rozhodne o něm obdobně, jako by jej předložil obecný soud (což se v posuzované věci nestalo), neboť by jinak ochrana ústavnosti nemohla být zajištěna a poskytována v situaci, se kterou počítá § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Dlužno dodat, že jde o ustanovení, které je současně „akcesorickým“ pro případ, že v pochybnostech o ústavnosti použitého zákona nevyužije svého návrhového oprávnění obecný soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Ani Ústavní soud, resp. příslušný senát (stejně jako obecný soud), nemůže o ústavní stížnosti v takovém případě rozhodnout, aniž by byla otázka ústavnosti aplikovaného zákona vyřešena.

36. Ústavní soud tedy mohl přikročit k posouzení, zda je napadené zákonné ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejího přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

IX.

Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

37. Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve zkoumal, zda insolvenční zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

38. Proces přijetí samotného insolvenčního zákona byl Ústavním soudem již přezkoumán, přičemž žádné procedurální vady zjištěny nebyly [viz náleze ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.)].

39. Ustanovení § 410 odst. 2 insolvenčního zákona pak bylo novelizováno zákonem č. 217/2009 Sb. (v první větě došlo k vypuštění slova „plněním splátkového kalendáře“), zákonem č. 69/2011 Sb. (kdy na konec textu věty první byla doplněna slova „; pro toto popření platí obdobně ustanovení o zjištění pohledávky týkající se insolvenčního správce“ a na konec odstavce byla doplněna věta „Věřitelé nevykonatelné pohledávky, která byla popřena dlužníkem, podávají žalobu vždy vůči dlužníku.“), zákonem č. 294/2013 Sb. (kdy za slova „insolvenčním správcem“ bylo vloženo „; ustanovení § 51 odst. 2 tím však není dotčeno“) a zákonem č. 64/2017 Sb. (došlo zejména ke změně čísla odstavce). Z hlediska posuzované materie těmito novelami ke změně napadené části ustanovení § 410 odst. 2 nedošlo.

40. Ústavní soud na základě vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, jakož i stenografických záznamů z jejich schůzí, a to za situace, kdy legislativní procedura nebyla ani zpochybňována, dospěl k závěru, že napadené ustanovení bylo přijato ústavně konformním způsobem.

41. V případě zákona č. 217/2009 Sb. první čtení jeho návrhu v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 3. 4. 2009, druhé čtení dne 5. a 12. 5. 2009 a třetí čtení dne 15. 5. 2009. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 124 ze 126 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 17. 6. 2009 55 hlasy z přítomných 60 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 20. 7. 2009.

42. První čtení návrhu zákona č. 69/2011 Sb. v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 1. 2. 2011, druhé čtení dne 8. 2. 2011 a třetí čtení dne 11. 2. 2011. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 115 ze 167 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 3. 3. 2011 50 hlasy z přítomných 58 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 21. 3. 2011.

43. Procedura přijetí zákona č. 294/2013 Sb. již byla Ústavním soudem přezkoumána a ani v tomto případě žádné vady zjištěny nebyly [viz náleze ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (N 117/86 SbNU 25; 283/2017 Sb.)].

44. Jde-li o návrh zákona č. 64/2017 Sb., první čtení v Poslanecké sněmovně proběhlo dne 3. 6. 2016, druhé čtení dne 7. 9. a 18. 10. 2016 a třetí čtení dne 2. a 9. 12. 2016. Návrh zákona byl v Poslanecké sněmovně schválen hlasy 118 ze 159 přihlášených poslanců. V Senátu byl návrh zákona schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 19. 1. 2017 31 hlasy z přítomných 51 senátorů. Po podpisu prezidenta republiky byl zákon vyhlášen dne 3. 3. 2017.

45. Konečně je třeba pro úplnost dodat, že napadené ustanovení (viz výše) bylo z insolvenčního zákona vypuštěno zákonem č. 31/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Návrh tohoto zákona byl Senátem vrácen s pozměňovacími návrhy (viz tisk Poslanecké sněmovny VIII. volební období, č. 71/9 a vyjádření Senátu sub 24). Protože vrácený text návrhu nebyl postupem podle čl. 47 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 97 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Poslaneckou sněmovnou schválen, bylo hlasováno o návrhu předmětné změny insolvenčního zákona ve znění postoupeném Senátu (tisk Poslanecké sněmovny č. 71/8). Tento návrh byl postupem podle čl. 47 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 97 odst. 5 jednacího řádu

Poslanecké sněmovny schválen na její 26. schůzi dne 22. 1. 2019 většinou 181 z přítomných 186 poslanců.

X.

Meritorní posouzení návrhu

46. Ústavní soud dospěl k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelů (navrhovatelů) je důvodný, neboť napadená část ustanovení § 410 insolvenčního zákona byla v rozhodné době v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Posouzení toho, zda v řízení před obecnými soudy došlo rovněž k porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, pak bude věcí rozhodnutí o samotné ústavní stížnosti.

47. Napadená část ustanovení § 410 insolvenčního zákona byla v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat svého práva u soudu či jiného orgánu. Zákonodárce, jde-li o spotřebitelské vztahy, řádně nedostál svým povinnostem, jak mu to ukládá čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zde je třeba poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), podle kterého spotřebitelský vztah sice není bezprostředně regulován na úrovni specifického ústavního práva, nicméně není ani od působení ústavně zaručených základních práv a svobod izolován, takže v tomto právně regulovaném vztahu se působení základních práv a svobod projevuje jako povinnost státu taková základní práva a svobody v tomto spotřebitelském vztahu chránit (čl. 1 odst. 1 Ústavy) jak vytvářením podmínek pro uzavírání spotřebitelských smluv, tak při řešení sporů z nich vyplývajících. Tato ochrana však nebyla v rámci insolvenčního řízení (oddlužovacího řízení) dostatečně zajištěna, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1 Listiny. Předmětná právní úprava, která umožňovala popírat jen některé pohledávky a omezovala možné námitky jen na zánik či promlčení pohledávek, tomuto požadavku ochrany neodpovídala, a tedy prostředky, které insolvenční zákon v případě oddlužení dlužníkům-spotřebitelům poskytoval, nebyly účinnými tak, aby nedocházelo případně k používání nepřiměřených podmínek ve smlouvách (předmětem nynějšího řízení je, zda zde ochrana byla či ne, nikoli zda tomu tak v předmětné spotřebitelské smlouvě skutečně bylo).

48. Je namístě dodat, že poslední novelizace insolvenčního zákona provedená zákonem č. 31/2019 Sb. reagovala na výklad čl. 7 odst. 1 směrnice Rady č. 91/13/EHS ze dne 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, který provedl Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2016 sp. zn. C-377/14 ve věci *Ernst Georg Radlinger a Helena Radlingerová proti FINWAY a. s.*, vydaném na základě předběžné otázky položené Krajským soudem v Praze. Tato novela v části první bodě 111 stanovila, že se v § 410 odst. 5 insolvenčního zákona slovo „nezajištěného“ zrušuje. Tím zákonodárce své pochybení do budoucna napravil. S ohledem na existenci zvláštní úpravy popěrného práva (v případě řešení úpadku oddlužením se) bylo mimo jiné navrženo upravit platné znění § 410 insolvenčního zákona a rozšířit jeho účinky „i na pohledávky zajištěných věřitelů“. Novela tak odstranila rozlišování mezi zajištěnými a nezajištěnými věřiteli v hypotéze napadeného ustanovení § 410 odst. 2 (následně § 410 odst. 5) insolvenčního zákona a současně se promítla reflexně i do postavení dlužníků. K tomu bylo v důvodové zprávě v tisku Poslanecké sněmovny VIII. volebního období, č. 71/0 (viz též sub 45) výslovně uvedeno, že navrhovaná změna souvisí s přizpůsobením platné právní úpravy závěrům shora uvedeného rozsudku Soudního dvora EU. Podle něj je totiž „součástí práva na účinnou soudní ochranu právo spotřebitele popřít před vnitrostátním soudem oprávněnost pohledávek z úvěrové smlouvy, která obsahuje klauzule, které mohou být označeny za zneužívající, bez ohledu na to, zda se jedná o pohledávky zajištěné či nezajištěné“. Na položenou otázku Soudní dvůr EU odpověděl tak, že čl. 7 odst. 1 této směrnice brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení (tj. před Krajským soudem v Praze), která v insolvenčním řízení neumožňuje soudu, u něhož je toto řízení vedeno, zkoumat z moci úřední případnou zneužívající povahu smluvních ujednání, z nichž vznikly pohledávky přihlášené v uvedeném řízení, ačkoli má tento soud za tímto účelem k dispozici nezbytné informace o právním a skutkovém stavu, a která uvedenému soudu umožňuje zkoumat pouze

nezajištěné pohledávky a námitky omezuje jen na možnost tvrdit zánik či promlčení těchto pohledávek.

49. Dle názoru Ústavního soudu se tento závěr nutně musí promítnout i do posouzení věci z hlediska ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, s ohledem na okolnosti případu (viz tvrzení navrhovatelů sub 6, důvodnost tohoto tvrzení o povaze smluvních podmínek není předmětem řízení v nynější plenární věci). Toto ustanovení zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž „stanoveným postupem“) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. „postupy“), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou „prováděcí“ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně „dosažitelná“ a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má.

50. V daném případě je třeba vzít do úvahy, že právní řád České republiky i právo Evropské unie poskytují spotřebitelům zvýšenou hmotněprávní ochranu proti zneužívajícím smluvním klauzulím, a to z důvodu určitého vyrovnaní jejich fakticky slabší pozice v příslušném okruhu smluvních vztahů. Potřebu specifické (zvýšené) ochrany je nutno ze stejného důvodu zvažovat i po procesní stránce, tj. tam, kde „běžný režim“ není z hlediska práva na soudní ochranu dostačující. O takovou tzv. kvalifikovanou vadu podle čl. 36 odst. 1 Listiny šlo i v posuzované věci, neboť nevznikl (a ani nebylo možné vytvořit) procesní prostor k tomu, aby soud mohl přezkoumat příslušnou smlouvu z hlediska toho, zda neobsahuje nepřiměřená ujednání, a to z důvodu, že insolvenční soud není oprávněn z moci úřední „otevřít“ příslušné řízení, a nemohou je vyvolat (přímo či nepřímě) ani sami dlužníci. Vzhledem k tomu se daná procesní úprava jeví jako neslučitelná se základním právem na soudní ochranu.

51. Je třeba dodat, že insolvenční zákon sice ve vztahu k zajištěným pohledávkám poskytoval popěrně právo (přihlášeným) věřitelům a zejména insolvenčnímu správci, u něhož existuje určitý systém nezávislého a nestranného výkonu dané funkce [viz bod 70 nálezu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 33/15 (422/2017 Sb.)], nicméně i přes zohlednění specifík insolvenčního řízení (viz bod 64 citovaného nálezu), v němž může být výkon některých procesních práv jeho účastníků „přenesen“ na insolvenčního správce (viz body 68 a 69 uvedeného nálezu), má Ústavní soud za to, že nelze za daných okolností ponechat oprávnění na rozhodnutí třetí osoby, ledaže by s tímto oprávněním korespondovala právně vynutitelná povinnost (dlužníkem či soudem), čemuž tak ale není.

52. Nadto dané záruky působí především ve vztahu k věřitelům (jako celku), neboť i když insolvenční řízení má být podle insolvenčního zákona vedeno tak, aby žádný z účastníků nebyl nespravedlivě poškozen nebo nedovoleně zvýhodněn, jeho účelem je dosažení rychlého, hospodárného a co nejvyššího uspokojení věřitelů [§ 1 písm. a), § 5 písm. a) insolvenčního zákona], přičemž věřitelský výbor má ve vztahu k insolvenčnímu správci řadu oprávnění, včetně práva navrhnout insolvenčnímu soudu jeho odvolání. Nebylo tudíž zaručeno, že v každém případě, kdy tomu bylo třeba, se otevře řízení, v němž by (insolvenční) soud přezkoumal, zda spotřebitelská smlouva neobsahuje nepřiměřené podmínky. Lze proto uzavřít, že není-li k danému přezkumu bez dalšího oprávněn insolvenční soud, musí být samotnému dlužníkovi-spotřebiteli poskytnuta možnost iniciovat řízení, v němž by tento přezkum mohl být proveden.

53. Nadto konstatovaný rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem se dle názoru Ústavního soudu netýká jen spotřebitelských vztahů, ale platí obecně. Porušovalo totiž rovněž princip rovnosti účastníků řízení (čl. 37 odst. 3 Listiny), a to ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny, když bez racionálního důvodu rozlišovalo mezi dlužníky zajištěných a nezajištěných pohledávek, jde-li o účinky jejich popěrného úkonu. Ústavní soud v této souvislosti vzal v úvahu argumentaci Nejvyššího soudu obsaženou v usnesení sp. zn. 29 ICdo 60/2014, dle něhož důvody pro takové rozlišení spočívají v tom,

že pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele při oddlužení platí tzv. konkursní režim (resp. má jít o „logické vyústění režimu, který platí pro uspokojení pohledávky zajištěného věřitele v oddlužení“).

54. Lze se jistě ztotožnit s názorem zastávaným dosud v judikatuře obecných soudů, že skutečnost, že jde o pohledávku zajištěnou nebo nezajištěnou, může věcně odůvodňovat rozlišení věřitelů na dvě skupiny, které budou podléhat rozdílnému právnímu režimu, jde-li o uspokojení jejich pohledávek, jak ostatně Ústavní soud ve svém důsledku akceptoval v usnesení ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. I. ÚS 3271/13, a to v duchu principu, že by měl v lepší pozici být ten, kdo si lépe střežil svá práva (tím, že si svou pohledávku zajistil). Rozhodnutí o způsobu, jakým mají být v případě úpadku uspokojeny zajištěné pohledávky, je proto v zásadě věcí zákonodárce, který v dané věci z více možných způsobů zvolil obdobný model, jaký se uplatní v případě konkursu.

55. To již ale nelze uplatnit v případě procesu zjišťování pohledávek a jejich následného uspokojování. Zde je třeba u každého z nich samostatně posuzovat případné důvody rozdílného právního režimu, a to z pohledu nejen věřitele, nýbrž i jeho reflexních účinků na postavení dlužníka. Má-li z hlediska uspokojení pohledávky její „kvalita“ nepochybně podstatný věcný význam (především pak z pohledu věřitele), z hlediska samotného popěrného úkonu, resp. toho, zda daná pohledávka existuje (a případně v jaké výši), jde o okolnost irelevantní (jak z pohledu věřitele, tak dlužníka). Nastal zde tudíž stav, kdy rozdílnému zacházení s dlužníky chyběl (v daném ohledu) rozumný smysl a účel, což představuje ústavně neakceptovatelnou libovůli zákonodárce [srov. náleze ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].

56. Závěrem je možno podotknout, že daná úprava nekorespondovala ani s úlohou insolvenčního správce v insolvenčním řízení, kdy v případě konkursu dispoziční oprávnění dlužníka přebírá insolvenční správce, zatímco v případě řešení úpadkové situace dlužníka sanací vykonává insolvenční správce především kontrolní funkci. I proto se v případě oddlužení jeví – stejně jako tomu je u reorganizace (srov. § 336 insolvenčního zákona) – existence popěrného práva dlužníka, majícího účinky na zjištění nejen nezajištěných, ale i zajištěných pohledávek, jako řešení logické, resp. systémové.

XI. Závěr

57. S ohledem na tyto důvody Ústavní soud návrhu vyhověl a za přiměřené aplikace § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přistoupil k vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 410 odst. 2 věty první insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, vyjádřené slovem „nezajištěného“. Pro úplnost je třeba dodat, že z hlediska uplatnění požadavku čl. 89 odst. 2 Ústavy je stejný závěr nutno vztáhnout na stejně znějící část ustanovení § 410 odst. 5 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. 5. 2019, i když toto ustanovení nebylo v iniciačním řízení před obecnými soudy použito.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek.

224**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 34/17 dne 9. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb., za účasti vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Předmět řízení**

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. listopadu 2017 doručen návrh skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“) na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb., (dále též jen „napadené ustanovení“).

2. Návrh byl podán podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 13 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Mezinárodní pakt“). Návrh byl dne 5. dubna 2018 doplněn žádostí o přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., s odůvodněním, aby došlo k vydání rozhodnutí co nejdříve a bylo možné povolit vznik nových škol před zahájením školního roku 2018/2019.

II.**Argumentace navrhovatelky**

3. Navrhovatelka především namítá, že současný právní stav umožňuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) a krajům zabránit vzniku nových škol pouze na základě dlouhodobých záměrů. Podle napadeného ustanovení školského zákona posuzuje ministerstvo soulad žádosti o zápis školy do školského rejstříku s dvěma dokumenty, které mají pouze politicko-úřední povahu. Jde o dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky

(dále též jen „celostátní dlouhodobý záměr“) a rovněž dlouhodobý záměr kraje (dále též jen „krajský dlouhodobý záměr“).

4. Vzhledem k tomu, že ve školském zákoně, ve znění pozdějších předpisů, ani ve vyhlášce č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 15/2005 Sb.“) nejsou stanoveny podmínky, které by měly být při zpracování dlouhodobých záměrů ministerstva a krajů (dále též „dlouhodobé záměry“) zohledňovány, mají příslušné orgány podle navrhovatelky nelimitovaný prostor pro ovlivňování vzdělávací soustavy prostřednictvím dlouhodobých záměrů. V důsledku aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., mají dlouhodobé záměry přímý vliv na to, jestli bude konkrétní škola zapsána do školského rejstříku a umožněna její existence. Pokud bude dlouhodobý záměr ve vztahu k zakládání nových škol restriktivní, může jejich vzniku účinně zabránit. Podle navrhovatelky může být tato skutečnost fatální právě ve vztahu k soukromým či církevním školám, které představují alternativu k síti veřejných škol, zajišťují větší pluralitu v systému vzdělávání a zdravou míru nabídky vzdělávání a konkurence mezi školami, jež může být vzdělávací soustavě prospěšná.

5. Krajské dlouhodobé záměry obvykle přepokládají vznik nových škol pouze z kapacitních důvodů; ministerstvo odmítá povolovat nové (soukromé) školy s prostým argumentem, že stávajících (byť třeba i méně kvalitních) škol je dostatek. Možnost zřizovat soukromé školy je tak podle navrhovatelky de facto omezována pouze na případy, kdy je kapacita ve veřejných školách nedostatečná. Jiná kritéria, jako např. kvalita vzdělání, koncepce školy, její výchovně-vzdělávací zaměření či poskytnutí alternativy, zohledňována nejsou. Navrhovatelka to ilustruje na vybraných příkladech krajských dlouhodobých záměrů. Uvedený stav je podle navrhovatelky v některých případech již zcela diskriminační – jako např. v případě dlouhodobého záměru Jihočeského kraje, ve kterém je stanoveno, že s ohledem na demografickou situaci a stávající kapacity nebude podporován vznik nových soukromých a církevních škol.

6. Navrhovatelka dále argumentuje tím, že napadená úprava je v rozporu s výhradou zákona vyplývající z čl. 33 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle navrhovatelky z dikce první věty čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá, že stanovení podmínek, které vymezují obsah práva na provozování soukromých škol, je vyhrazeno zákonu. Vzhledem k tomu, že jednou z podmínek pro vznik nové školy je, aby její žádost o zápis do rejstříku škol a školských zařízení byla v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje; přičemž kritéria, která mají být brána v úvahu při vypracování dlouhodobého záměru, nejsou ve školském ani jiném zákoně upravena, lze konstatovat, že v daném případě není splněn požadavek výhrady zákona. Podmínky pro zakládání nových škol totiž podle navrhovatelky volně stanoví vláda, resp. kraje v dlouhodobých záměrech, přičemž nejsou zákonem nijak konkrétně omezeny a samy o sobě nepřipouštějí ani žádnou soudní ochranu a přezkum. Podmínky vzniku soukromých škol nejsou tedy reálně stanoveny zákonem, ale kvaziprávními dokumenty politické, resp. úřední povahy.

7. Navrhovatelka odkazuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se interpretace výhrady zákona ve vztahu ke stanovení podmínek realizace základních práv [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.)], která má podpořit závěr, že napadené ustanovení stanoví meze, v jakých se lze domáhat základního práva na provozování soukromých škol mimo rámec zákona. V této souvislosti namítá, že texty čl. 31 (právo na bezplatnou péči) a čl. 33 odst. 3 Listiny jsou obdobné, a není proto důvod, proč by standard přezkumu naplnění podmínky výhrady zákona, který Ústavní soud používá u čl. 31 Listiny, neměl být použit u čl. 33 odst. 3 Listiny.

8. Podle navrhovatelky je postup ministerstva v rozporu s principy právního státu a dělby moci vyjádřené v čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Protiústavnost navrhovatelka nespatřuje v samotné existenci dlouhodobých záměrů jako koncepčních dokumentů, ale v jejich normativní povaze, která vzniká ve spojení s napadeným ustanovením. Pokud je žádost o zápis nové ško-

ly podle názoru ministerstva v rozporu s dlouhodobým záměrem (konkrétně s částí: „Zřizování nových základních škol pouze v místech, ve kterých bude trvalá potřeba vybavenosti základní školou.“), škola není do rejstříku zapsána. To má za následek, že obsah dlouhodobého záměru získává právně normativní povahu. Závěry správních soudů, že dlouhodobé záměry nemají charakter právního předpisu, ale jedná se pouze o strategické dokumenty nelegislativního charakteru, nemohou podle navrhovatelky obstát. Postup ministerstva je tak v rozporu s principem dělby moci, neboť aprobuje zásah moci výkonné do moci zákonodárné.

9. Navrhovatelka dále namítá, že napadená úprava zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, které podle navrhovatelky výslovně zakotvuje „možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo“. Tuto interpretaci podporuje odkazem na komentář k Listině, podle kterého „právo zřizovat nestátní školy je nezbytným důsledkem otevřeného charakteru vzdělávání v demokratické pluralitní společnosti. To musí zahrnovat i „právo na alternativu““ (Bobek, M. In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, str. 684). Regulace vzniku soukromých škol založená pouze na kritériu kapacity je podle názoru navrhovatelky sama o sobě neústavní, neboť nezohledňuje účel, pro který jsou soukromé školy ústavně chráněny, tj. zejména ochrana práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí.

10. Napadená úprava podle navrhovatelky zasahuje také do práva dětí na vzdělání podle čl. 33 odst. 1 Listiny a práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí podle čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu. Navrhovatelka zdůrazňuje, že zajištění místa ve škole není jediným rozměrem práva na vzdělání, ale jeho součástí je také právo na volbu způsobu vzdělání, a to ve vazbě na to, co rodiče považují za kvalitní a vhodné vzdělání pro své děti. Právo na vzdělání sice patří mezi sociální práva, kterých se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat pouze v mezích zákona, neexistuje však legitimní důvod, který by opravňoval stát, aby zamezoval realizovat právo na kvalitní vzdělání v soukromých školách, pokud sám není schopen nebo ochoten kvalitní a pluralitní nabídku vzdělání zajistit.

11. Navrhovatelka dále poukazuje na rozdílnou kvalitu mezi jednotlivými základními školami v České republice, což ilustruje na výsledcích mezinárodního šetření v oblasti vzdělávání. Tyto výsledky podle navrhovatelky potvrzují, že na mnohých českých školách stále přetrvávají zastaralé výukové metody a klade se nedostatečný důraz na rozvoj dovedností, které se všeobecně pokládají za nezbytné pro úspěšný život v tomto století. Navrhovatelka také poukazuje na rozdílný zájem rodičů o jednotlivé základní školy v závislosti na jejich kvalitě. Podle navrhovatelky většina soukromých základních škol vzniká právě z iniciativy rodičů či prarodičů ve snaze najít pro své děti či vnuky jiné, podle názorů rodičů kvalitnější vzdělávání, než nabízejí dostupné veřejné školy v daném místě. Pokud rodičům z jakýchkoli důvodů nevyhovuje kvalita v žádné dopravně dostupné veřejné škole s volnou kapacitou a chtějí, aby jejich dítě mohlo chodit do školy, kde se mu dostane vzdělání více odpovídající jeho potřebám, pak tuto jejich snahu je třeba považovat za realizaci práva dítěte na vzdělání ve smyslu čl. 33 odst. 1 Listiny.

12. Současná právní úprava je dále podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Rozpor spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy. Navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že činnost ministerstva jako celku je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil a obdobně je tomu i na úrovni krajů, v důsledku čehož jsou do rozhodovacích a schvalovacích procesů promítána politická kritéria. Soukromé školy jsou vnímány jako konkurenční ke státním, resp. veřejným, jejichž zájmy ministerstvo chrání přednostně, a proto vznikají důvodné pochybnosti, zda jeho rozhodování nemůže být diskriminační.

13. Závěrem navrhovatelka upozorňuje, že si je vědoma, že jistá regulace počtu škol je legitimní jak z hlediska jejich financování, tak z hlediska zajištění rovnosti v přístupu ke vzdělání. Smyslem návrhu je stanovení rozumných pravidel pro zakládání nových soukromých škol, které nabídnou reálně dostupné alternativy veřejnému školství, budou předvídatelná a budou vycházet z kvality vzděláva-

cího programu a nejen z lineárně vypočítaných kapacit a budou respektovat ústavně garantovanou pluralitu ve školství.

14. Z uvedených důvodů navrhla zrušení výše uvedeného ustanovení školského zákona.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

16. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření shrnula průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl školský zákon projednán a schválen. Konstatovala, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Sdělila, že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

17. Senát ve svém vyjádření stručně popsal danou právní úpravu a uvedl, že napadené ustanovení bylo za 13 let od účinnosti školského zákona novelizováno pouze jednou, a to zákonem č. 472/2011 Sb., na jehož základě bylo s účinností od 1. 1. 2012 kumulativní spojení (orgán žádost zamítne, není-li v souladu se záměrem státu a současně příslušného kraje) nahrazeno alternativou vyjádřenou slovem „nebo“. Senát ve vyjádření dále shrnul průběh legislativního procesu a konstatoval, že napadené ustanovení nevyvolalo v Senátu žádnou významnější diskusi, tím spíše pochybnost o jeho ústavnosti ani při schvalování původního návrhu školského zákona v roce 2004, ani při projednávání jeho novely v roce 2011. Z rozpravy je možné spíše dovodit vnímání školství jako veřejné služby dlouhodobého charakteru, za jejíž dostupnost a kvalitu nese odpovědnost především stát a která by neměla podléhat ani aktuálním politickým vlivům, ani striktně tržním předpisům. Při projednávání návrhu školského zákona na 17. schůzi Senátu dne 5. 8. 2004 podal pozměňovací návrh pouze senátor Mejstřík, který spočíval v doplnění slov „zřizuje-li školu stát, kraj, obec nebo svazek obcí“ na konec písmene a) v § 148 odst. 3. Jeho pozměňovací návrh nebyl přijat (získal podporu pouze 14 z 56 přítomných senátorů). Po proběhlé rozpravě přijal Senát usnesení č. 517, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s 24 pozměňovacími návrhy, z nichž žádný se netýkal problematiky zápisu škol do rejstříku. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného ustanovení školského zákona posoudil a ve věci rozhodl.

18. Vláda sdělila, že vstupuje do tohoto řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Zmocnila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministerstvem vypracoval vyjádření vlády k návrhu a současně jej pověřila zastupováním v tomto řízení.

19. K tvrzenému zásahu navrhovatelky do práva zřizovat soukromé školy vláda uvedla, že všechny školy – veřejné, soukromé, příp. církevní – bez rozdílu uskutečňují vzdělávání podle stejných rámcových vzdělávacích programů podle § 3 a 4 školského zákona, ve znění zákona č. 189/2008 Sb. Veřejné školy jsou financovány ze státního rozpočtu podle § 160 a násl. školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, normativním způsobem. Soukromé školy jsou spolufinancovány ze státního rozpočtu procentním podílem z ročního objemu neinvestičních výdajů, mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na jedno dítě, žáka nebo studenta ve srovnatelném oboru vzdělání a formě vzdělání na veřejných školách nebo školských zařízeních. Výše procentního podílu je v případě středních nebo základních škol ve výši 60 %, resp. 80 %. Od druhého roku fungování školy je procentní podíl za podmínek stanovených zákonem i 100 %. Soukromé školy mají nadto na rozdíl od veřejných škol možnost vybírat školné.

20. Vláda zdůraznila, že stát je odpovědný za regulaci kvality vzdělávání a vykonává svoji působnost vůči vzdělávací soustavě jako celku, proto jsou vzdělávání a školské služby poskytované podle školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, veřejnou službou bez ohledu na zřizovatele, jak

ostatně vyplývá z § 2 odst. 3 školského zákona. Vzdělávání a poskytování školských služeb podle školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, tedy nelze primárně považovat za podnikání, ačkoli školský zákon, ve znění zákona č. 82/2015 Sb., v § 8 odst. 6 výslovně připouští, aby školu zřídila i právnická osoba, jejíž převažující předmět činnosti představuje podnikání.

21. Pravidla pro zápis škol do rejstříku škol a školských zařízení jsou shodná pro všechny školy bez ohledu na zřizovatele. Pokud je zamítnut zápis soukromé školy do rejstříku z důvodu, že její žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo kraje, jde o důsledek, který by za týchž podmínek dopadl i na školu veřejnou. Vláda dále zdůraznila, že požadavek rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny je výslovně stanoven v § 1 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 15/2005 Sb. Opatření uvedené v dlouhodobém záměru Jihočeského kraje, podle něhož se s ohledem na demografickou situaci a kapacitní možnosti stávajících škol nedoporučuje otevírání dalších soukromých a církevních škol, vláda považuje za exces, který se přičí povaze a smyslu dlouhodobého záměru jako takového a řízení školské soustavy jako celku.

22. Vláda dále ve svém vyjádření odkázala také na statistické údaje o počtu zapsaných a zamítnutých žádostí veřejných a neveřejných základních a středních škol, z nichž vyplývá, že počet žádostí soukromých zřizovatelů výrazně převyšuje počet žádostí veřejných zřizovatelů u základních škol. Ke dni vypracování vyjádření je zapsáno 207 soukromých základních škol. Vláda především poukazuje na to, že ve školním roce 2016/2017 bylo zapsáno 19 nových soukromých základních škol, což představovalo více než 10% meziroční nárůst počtu soukromých základních škol. Ve školním roce 2015/2016, kdy bylo zapsáno 44 nových soukromých základních škol, tak jejich počet narostl o 30 %. Při 30% meziročním nárůstu počtu soukromých základních škol by za 12 let jejich počet převýšil počet veřejných základních škol. Zároveň vláda uvádí, že vzhledem k tomu, že počet žádostí o zápis veřejných škol je velmi nízký, nelze ze skutečnosti, že nebyla žádná žádost zamítnuta, vyvozovat, že by ministerstvo automaticky zapsalo jakoukoli veřejnou školu. Statistická data podle vlády jednoznačně dokládají, že při aplikaci napadeného ustanovení nedochází k systémovému zamítání žádostí soukromých zřizovatelů ve prospěch zřizovatelů veřejných.

23. K tvrzení navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s výhradou zákona vláda zdůraznila souvislost vzdělávacího kontextu, včetně ekonomického rozměru řízení vzdělávací soustavy, s nutností zohledňování celé řady podmínek. Rozvoj vzdělávací soustavy je fakticky mnohoúrovňový a neustálý proces, který ovlivňují z hlediska času proměnlivé faktory, a proto jej nelze řídit právním předpisem, ale jde typicky o předmět koncepčních a strategických dokumentů. Protože však činnost škol musí být podložena správním aktem – rozhodnutím o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení – musí být cíle a kritéria dlouhodobého záměru nutně uváděna v život prostřednictvím rozhodování správních orgánů. Z těchto předpokladů vychází napadené ustanovení, které podmiňuje rozhodování orgánu, který vede školský rejstřík, obsahem koncepčních dokumentů. Proto zákon výslovně připouští, aby dlouhodobé záměry vytvářely směrnice pro správní uvážení.

24. K charakteristice dlouhodobých záměrů vláda uvedla, že se jedná o koncepční dokument, který používá jiných výrazových prostředků než normativní texty. Zákon jej považuje za vnější skutečnost rozhodnou pro výsledek řízení o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Použití obsahu dlouhodobého záměru (podkladu odborného charakteru) není z hlediska správního orgánu aplikací právní normy, nýbrž nabývá povahy posouzení skutkového stavu. Vláda dále uvedla, že právní předpisy již od 1. 1. 2001 počítají s tím, že při zařazování nové školy či školského zařízení je třeba brát v potaz i dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje výchovně-vzdělávací soustavy. Navrhovatelkou napadený postup je tedy v praxi aplikován již 17 let. V této souvislosti vláda dále poukázala na to, že do 31. 12. 2004 bylo v § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, výslovně stanoveno, že orgán státní správy rozhodující o žádosti o zápis školy rozhodne v souladu s potřebami a možnostmi rozvoje sítě. Přestože v současné právní úpravě není již takové ustanovení obsaženo, stále se stejným způsobem postupuje, a to i s ohledem na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem lze pak spatřovat právě v zajištění souladu mezi potřebami a možnostmi rozvoje vzdělávací soustavy.

25. Vláda poukazuje na to, že napadená právní úprava nebyla shledána protiústavní ani v judikatuře soudů. Odkazuje mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009 č. j. 7 As 52/2007-136, v němž se uvádí, že „stěžovatelka především namítá, že postavit rozhodnutí o zařazení školy do sítě pouze na posouzení souladu navrhované koncepce školy s dlouhodobým záměrem je protiústavní. K této argumentaci je však třeba uvést, že právě posouzení tohoto souladu je zákonnou podmínkou, která musí být při rozhodování zohledněna (§ 13b odst. 3 věta druhá zákona č. 564/1990 Sb.)“. Tento závěr obstál i před Ústavním soudem [usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09 ze dne 4. 1. 2010 (v SbNU nepublikováno, dostupné stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>)].

26. V další části svého vyjádření vláda nesouhlasí se závěry navrhovatelky, že soukromé školy jsou kvalitnější než veřejné, což dokládá výsledky výběrového zjišťování výsledků žáků 5. a 9. ročníků základních škol a odpovídajících ročníků víceletých gymnázií. K argumentu navrhovatelky o „alternativě“, kterou nabízejí soukromé školy, vláda uvádí, že neexistuje žádná definice alternativního školství. Na základě § 3 odst. 3 školského zákona všechny školy vzdělávají podle školních vzdělávacích programů, které musí být v souladu s rámcovými vzdělávacími programy (§ 5 odst. 1 školského zákona), které jsou jednotné pro školy všech zřizovatelů. Konkrétní způsob vzdělávání je pak v kompetenci ředitele školy a případně jednotlivých pedagogických pracovníků. Vláda též upozorňuje na roli institutu školské rady podle § 167 školského zákona, ve znění pozdějších předpisů, která se zřizuje při každé škole a která může výrazně ovlivnit podobu vzdělávání ve škole.

27. Vláda považuje za nepodložená tvrzení navrhovatelky o riziku svévole a nerovného přístupu k soukromým školám umožněném napadenou úpravou a uvádí, že ministerstvo nechrání žádné zájmové skupiny, ale postupuje striktně v souladu s veřejným zájmem.

28. Vláda je přesvědčena, že napadená právní úprava není v rozporu s právem zřizovat soukromé školy, není v rozporu s výhradou zákona a neporušuje ani jiná práva uváděná navrhovatelkou. S ohledem na uvedené navrhuje, aby Ústavní soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný, případně zamítl.

29. V podání ze dne 27. 4. 2018 zaslalo ministerstvo Ústavnímu soudu text rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2018 č. j. 2 As 312/2017-34 týkajícího se právní povahy dlouhodobých záměrů.

30. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že do řízení v této věci nevstupuje.

31. Na zasláná vyjádření navrhovatelka replikou nereagovala.

IV.

Ústní jednání

32. Ústavní soud v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatelky a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

33. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonů ustanovení, jelikož návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Proto přistoupil k meritornímu posouzení návrhu.

VI.

Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

34. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzuje, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků veřejně dostupných (na adrese <https://www.psp.cz>) shledal, že napadená ustanovení školského zákona byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně ani navrhovatelka nevznesla proti legislativní proceduře žádné námitky.

VII.

Dikce a kontext napadeného ustanovení

35. Napadené ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., zní:

„(3) Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že a) žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje,“.

36. V úvodu posuzování návrhu Ústavní soud považuje za vhodné alespoň stručně vymezit kontext napadené právní úpravy. Zákonodárce předpokládá existenci koncepčních materiálů v oblasti vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy, kdy v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., upravil existenci tzv. dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a vzdělávací soustavy kraje. Předmětné ustanovení stanoví zejména procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů, kdy k jejich tvorbě na celostátní úrovni je příslušné ministerstvo a na úrovni jednotlivých krajů krajské úřady. Ministerstvo zpracovává celostátní dlouhodobý záměr, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vláda následně předkládá celostátní dlouhodobý záměr Poslanecké sněmovně a Senátu k projednání.

37. Krajské úřady zpracovávají vlastní dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, který musí být v souladu s celostátním dlouhodobým záměrem, a předkládají jej ministerstvu k vyjádření. Část krajského dlouhodobého záměru týkající se vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem je radou kraje předkládána zastupitelstvu ke schválení. Obdobně i zde platí, že krajský dlouhodobý záměr je zveřejňován způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oba typy dlouhodobých záměrů jsou zpracovávány jednou za 4 roky. Obsahové náležitosti dlouhodobých záměrů stanoví zákon pouze ve vztahu ke krajským dlouhodobým záměrům, přičemž v § 9 odst. 3 školského zákona požaduje, aby obsahovaly analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovily na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji.

38. Detailnější úprava vzniku a obsahu dlouhodobých plánů je zákonodárcem odkázána na podzákonný právní předpis prostřednictvím zmocňovacího ustanovení v § 11 školského zákona. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 15/2005 Sb., která upravuje temporální aspekty postupné formulace dlouhodobých záměrů a interakce mezi zúčastněnými orgány podle § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb. Dále stanoví základní hlediska pro formulaci dlouhodobých plánů, kterými

jsou: celoživotní učení, zlepšení kvality a efektivity systémů vzdělávání a vzdělávací soustavy, usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny, udržitelný rozvoj a vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografie, trh práce, zaměstnanost a sociální soudržnost. V rámci stanovení obligatorních součástí dlouhodobých plánů pak předmětná vyhláška v § 1 odst. 2 písm. c) ukládá existenci části, která definuje kritéria rozvoje a optimalizace vzdělávací soustavy a struktury budoucí vzdělávací nabídky škol, a to bez ohledu na zřizovatele, se zaměřením na strukturu skupin oborů vzdělání, druhů škol a jejich kapacitu na základě předpokládaného demografického vývoje a záměrů dalšího rozvoje.

VIII.

Věcné posouzení návrhu

39. Z návrhu vyplývá, že protiústavnost je spatřována především v porušení čl. 33 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny, tedy podle navrhovatelky napadená úprava zasahuje do „jádra práva zakládat soukromé školy“ podle čl. 33 odst. 3 Listiny ve spojení s porušením tzv. výhrady zákona, tj. zásady, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

40. Ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny upravuje jednu ze základních zásad ústavní úpravy práva na vzdělání. Právo na vzdělání obsažené v čl. 33 Listiny je tradičně doktrinárně i judikatorně považováno za tzv. sociální právo. Kategorizaci odpovídá též systematika Listiny, kdy právo na vzdělání artikulované prostřednictvím čl. 33 řadí do hlavy čtvrté s názvem „Hospodářská, sociální a kulturní práva“. Pro sociální práva je typické, že ze své povahy vyžadují provedení zákonem. Tento princip je stanoven v čl. 41 odst. 1 Listiny, v němž je výslovně stanoveno, že uvedených práv, včetně práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Ústavní soud ve vztahu k čl. 41 odst. 1 Listiny dovodil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), že pojmovým znakem sociálních práv je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (...)]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv ... U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv“.

41. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše): „Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ Zákonodárce „nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn ... specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině.“ V důsledku tohoto specifického charakteru sociálních práv se při jejich přezkumu nepoužívá tzv. test proporcionality, jehož aplikace výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy upravující základní práva.

42. Na základě uvedených východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti či racionality [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)].

43. K tomuto testu přistoupil Ústavní soud navzdory tomu, že navrhovatelka vystupuje z pozice ochránce nestátních (soukromých) škol a garance jejich ústavních práv (k tomu srov. zejména body 51 a 52). Napadené ustanovení se totiž vztahuje na všechny školy a školská zařízení podle školského zákona bez ohledu na jejich veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Test racionality reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce při provádění sociálních práv, tak potřebu vyloučit jeho případné zásahy do podstaty a smyslu sociálních práv a zároveň umožnit přezkum omezení, která nezasahují do podstaty a smyslu sociálních práv. Test racionality se skládá ze čtyř následujících kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu; 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu; 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; 4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

44. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, resp. jeho esenciálního obsahu. V daném případě jde o vymezení podstaty a smyslu práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, a to zejména ve vztahu k ústavní úpravě podmínek zřizování jiných než státních škol ve smyslu ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny.

45. K samotnému pojmu práva na vzdělání se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996 (N 26/5 SbNU 215; 112/1996 Sb.), v němž konstatoval, že „pojmový znak ‚právo na vzdělání‘ (čl. 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by podle názoru Ústavního soudu byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (viz výše) z tohoto neurčitého pojmového vymezení pak dovodil, že „zásah do samotného jádra práva na vzdělání je tak něčím výjimečným a může k němu dojít jen v případě zjevných excesů. To by se tak mohlo stát např. za situace, když by měl daný právní předpis obecně nepřijatelné (např. diskriminační) důsledky či by nespĺňoval požadavky v právním státě obecně kladené na právní předpisy (usnesení ze dne 5. 1. 2011 sp. zn. II. ÚS 2446/10)“.

46. Ústavní soud tak ve své judikatuře vymezil některá východiska pro charakteristiku práva na vzdělání. Na jejich základě lze konstatovat, že právo na vzdělání má několik rovin, a to nejen z hlediska jeho jednotlivých aspektů upravených v čl. 33 Listiny, ale také z hlediska projevů sémantického obsahu práva na vzdělání jako celku. Právo na vzdělání je v tomto smyslu jednotou institucionálního a materiálního aspektu. Institucionální aspekt práva na vzdělání spočívá v povinnosti státu vytvořit adekvátní systém vzdělávacích institucí. Této povinnosti státu pak na straně jednotlivce koreluje právo na přístup ke vzdělávacím institucím tvořícím dosažené institucionální uspořádání. Požadavku zajištění práva na vzdělání ve smyslu materiálním odpovídá povinnost státu zajistit vzdělání náležité kvality formy a obsahu a tomu odpovídající právo jednotlivce. Jistá míra elementární kvality každého z uvedených aspektů tvoří podstatu a smysl práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny.

47. Obsah jádra práva na vzdělání v materiálním smyslu znamená především požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělání, která v demokratickém právním státě musí aspirovat na vysoké standardy založené na principech odbornosti, objektivitě a demokratického pluralitního charakteru. Uvedený charakter materiálního aspektu práva na vzdělání zdůraznil Ústavní soud ve vztahu k pedagogům již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), ve kterém konstatoval, že „učitelé jsou odpovědní za to, aby zprostředkovávali získávání vysoce odborných poznatků při splnění podmínky světonázorové objektivnosti. Tyto požadavky vyjadřuje demokratický stát v čl. 33 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na vzdělání“. Stát jakožto subjekt odpovědný za realizaci práva na vzdělání naplňuje výše uvedené maximy materiální stránky práva na vzdělání regulatorními prostředky aplikovanými na vzdělávací soustavu, jako je například zajišťování kvality pedagogického personálu, systém vzdělávacích programů či prostředky kontroly.

48. Institucionální aspekt esenciálního obsahu práva na vzdělání zahrnuje požadavek na existenci vzdělávacích institucí v rozsahu zajišťujícím každému efektivní přístup ke vzdělání. Ústavní soud se otázkami přístupu ke vzdělání zabýval především v otázce (ne)podmíněnosti práva na bezplatné vzdělání podle Listiny [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 27/95 ze dne 19. 12. 1995 (N 84/4 SbNU 293; 13/1996 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 25/94 ze dne 13. 6. 1995 (N 31/3 SbNU 233; 165/1995 Sb.)], přezkumu rozhodnutí o přijetí, resp. nepřijetí ke studiu na vysoké škole (nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95) a povinného očkování jako podmínky při přijetí dítěte do mateřské školy (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14). Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) představuje zásadní rozhodnutí kauza *D. H. a ostatní proti České republice* týkající se nerovného přístupu romských dětí ke vzdělání, která iniciovala řadu systémových změn v právní úpravě i praxi ve školství (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00.). Obecně ESLP k otázce přístupu k právu na vzdělání pak vychází z tzv. „Belgického jazykového případu“, který spočívá na principu, že právo na vzdělání představuje otevřený a rovný přístup do státem již zřízených a existujících vzdělávacích zařízení. K tomu srov. případ „Relating to Certain Aspects of The Laws on the Use of Languages in Education in Belgium“ proti Belgii (rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 1968 č. 1474/62 a další; srov. též Bobek, M. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 680).

49. Esence práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem čl. 33 odst. 3 Listiny, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Činí tak zejména s ohledem na požadavek demokratické plurality, která se promítá do institucionální a materiální diferenciace obsahu práva na vzdělání prostřednictvím existence státních a nestátních škol. Ústavní soud konstatuje, že z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol.

50. V posuzovaném případě zřizování nestátních škol Listina v čl. 33 odst. 3 stanoví: „Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.“ Uvedené ustanovení je nutné chápat v širším kontextu čl. 33. V případě čl. 33 odst. 3 Listiny se podle názoru Ústavního soudu nejedná o samostatné právo zřizovat nestátní školy, jak se snaží dovodit navrhovatelka, ale o jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání. Prostřednictvím této zásady, tvořící součást práva na vzdělání, ústavodárce vytváří prostor, aby zákonodárce využil při realizaci práva na vzdělání též nestátních škol. Nestátní školy tak představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Listina prostřednictvím uvedeného ustanovení vytváří prostor, aby nestátní školy tvořily část institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy, a podílely se tak na zajišťování práva na vzdělání v náležité kvalitě obsahu a formy vzdělávání. Uvedené interpretaci též odpovídá jazykový výklad čl. 33 odst. 3 Listiny, který podmiňuje zřizování jiných škol než státních a vyučování na takových školách zákonnou úpravou.

51. Listina v čl. 33 odst. 1 a 2 zaručuje právo na bezplatné vzdělání ve „státních“ (přesněji veřejných) základních a středních školách. Stanoví tak veřejné subjektivní právo na vzdělání v těchto školách, čemuž odpovídá i veřejnoprávní povinnost (závazek) státu systém (veřejných) základních a středních škol vytvářet a spravovat. V čl. 33 odst. 3 Listiny se pak stanoví, že lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem. Bezprostřední souvislost mezi čl. 33 odst. 1 a 2 a čl. 33 odst. 3 Listiny tak podle názoru Ústavního soudu není dána. Nezaručuje se totiž právo na vzdělání na jiných než veřejných základních a středních školách, ale stanoví se toliko možnost – v souladu se zákonem – zřizovat a vyučovat např. na soukromých školách za úplatu. Není tak ani výslovně garantována eventuelní stejná podpora státu pro takové školy. Listina v čl. 33 odst. 3 používá v části před středníkem odlišný termín „vyučování“. Vyučování (výuka) je proces probíhající v rámci vzdělávání, při kterém je nutné respektovat ústavní principy práva na vzdělání, čemuž odpovídá i podmínka zákonné úpravy vyučování na nestátních školách.

52. V případě nestátních škol se tedy jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu státních (veřejných) základních a středních škol. Listina tak neobsahuje – a logicky ani obsahovat nemůže – subjektivní veřejné

právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování“ na těchto školách (ponecháváme stranou vysoké školy, kde je zákonná úprava odlišná, ačkoliv i na neveřejné vysoké školy se vztahuje čl. 33 odst. 3 Listiny). Úkol státu, resp. zákonodárce však nepochybně spočívá v určité regulaci zřizování a fungování neveřejných základních a středních škol, a to mj. i proto, že tyto školy – jak již bylo uvedeno – plní pouze doplňkovou formu vzdělávání vedle „páteřního“ systému škol veřejných.

53. Komplementární (subsidiární) charakter institutu nestátních škol vyjádřený v čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá také z rozdílného ústavního režimu mezi školami státními (veřejnými) a nestátními, kdy ústavodárce konstituuje právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách veřejných, zatímco na nestátních školách umožňuje poskytování vzdělání za úplatu. Navrhovatelka vychází z předpokladu, že existence nestátních škol sama o sobě představuje záruku zajištění otevřeného a pluralitního charakteru vzdělávacího systému. Opomíjí však právě uvedenou skutečnost, že nestátní subjekty poskytují vzdělání zpravidla za úplatu. Tím ve své podstatě konstruuji ekonomické překážky v přístupu ke vzdělání, čímž mohou prohlubovat nejen stávající sociální a ekonomické rozdíly ve společnosti, ale zároveň mohou v dlouhodobém horizontu zesilovat ekonomickou stratifikaci společenských skupin. Excesivní uplatnění tržních mechanismů prostřednictvím možného dominantního postavení nestátních škol v institucionálním složení vzdělávací soustavy by proto ve svém důsledku mohlo znamenat omezení nejen přístupu ke vzdělání, ale i pluralitního charakteru vzdělávacích institucí samotných. Uvedené potenciální negativní důsledky předjímá samotný ústavodárce, který vychází z preference bezplatného vzdělání na státních (veřejných) základních a středních školách. Právě tímto způsobem ústavodárce naplňuje základní podmínku rovného přístupu ke vzdělání.

54. Vzhledem ke skutečnosti, že stát je povinen zaručit ústavněprávně adekvátní záruky realizace práva na vzdělání, a to v jeho institucionálním i materiálním aspektu, lze vyvozovat, že má výsadní postavení při určování institucionální struktury vzdělávací soustavy včetně regulace kvality formy a obsahu vzdělávání. Ačkoliv stát nemůže zasáhnout do esenciálního obsahu práva na vzdělání, požívá zákonodárce široké míry diskrece při stanovení podmínek zřizování nestátních škol a školských zařízení. Součástí uvedené diskrece je bezesporu široká úvaha při stanovení způsobu zákonné regulace vzniku nestátních škol. K obdobnému závěru dospívá též ESLP, který konstatuje, že čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, nýbrž pouze zaručit osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (již výše uvedená tzv. „Belgická jazyková kauza“). To ostatně ESLP konstatoval přímo ve vztahu ke stížnosti *Soukromé základní školy Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o., a Občanského sdružení Škola dětem proti České republice* (ze dne 22. 11. 2011 č. 8314/10). Při stanovení zákonné regulace vzniku nestátních škol však platí, že zákonodárce je vázán principem rovnosti ve smyslu zákazu stanovení nedůvodného rozdílného právního zacházení mezi státními a nestátními školami.

55. Právo Evropské unie, jejíž pravomoc v otázkách všeobecného vzdělávání je pouze doplňková a uplatní se v rámci působnosti v oblasti volného pohybu osob (typicky při školní docházce dětí – rodinných příslušníků migrujících občanů Evropské unie), sice pokládá svobodu zakládat veřejná nebo soukromá vzdělávací zařízení za jedno z hledisek svobody podnikání, její výkon však podléhá souladu s vnitrostátními zákony členských států (čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie), které mají plnou odpovědnost za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykovou rozmanitost (čl. 165 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie).

56. S ohledem na výše uvedenou charakteristiku podstaty a smyslu práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny Ústavní soud přistoupil k druhému kroku testu racionality, který spočívá ve zhodnocení, zda se napadené ustanovení dotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

57. V nyní projednávané věci navrhovatelka tvrdí, že napadené ustanovení zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, v němž je podle ní zakotvena „možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo“. S tímto názorem se nelze ztotožnit vzhledem

k výše vyloženému názoru Ústavního soudu vztahujícímu se k charakteru čl. 33 odst. 3 v kontextu čl. 33 Listiny jako celku (srov. body 51 a 52).

58. Pokud jde o otázku, zda napadené ustanovení školského zákona zasahuje do esenciálního obsahu práva na vzdělání, Ústavní soud dospěl k negativnímu závěru. Stávající praxe nepochybně dokazuje, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení, tj. podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem, nedochází k plošnému znemožnění vzniku nestátních škol. Samotná potencialita zneužití uvedeného zákonného mechanismu obsaženého v napadeném ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., např. za situace, kdy dlouhodobé záměry vyloučí plošným způsobem ze školské koncepce existenci nestátních škol, vychází z předpokladu hypotetického protiústavního nakládání s uvedeným institutem (aktu konkrétní aplikace práva), a proto nemůže sama o sobě sloužit jako argument protiústavnosti uvedeného mechanismu (daného ustanovení). Zároveň platí, že zákonný požadavek souladu činnosti školy s dlouhodobými záměry jako podmínka zápisu školy do rejstříku je aplikován rovným způsobem na školy státní i nestátní. Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., se tedy nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

59. V rámci třetího kroku testu racionality Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, a proto nepředstavuje svévolné zásadní snížení standardu základních práv. Mechanismus podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem směřuje k zajištění institucionálního souladu vzdělávací soustavy se střednědobou a dlouhodobou politickou koncepcí realizace práva na vzdělání, která je artikulována právě prostřednictvím dlouhodobých záměrů. Jde zcela jistě o legitimní cíl, kdy veřejná moc využívá regulaci institucionální struktury vzdělávací soustavy za finálním účelem realizace práva na vzdělání.

60. V závěrečném kroku testu racionality, tj. posouzení, zda napadené ustanovení k dosažení uvedeného cíle představuje racionální prostředek, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší, dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení v tomto směru obстоjí. Zajištění adekvátní institucionální struktury vzdělávacího systému spočívá především v regulaci vzniku škol a školských zařízení. Proto právě podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem lze považovat za racionální prostředek, kterým stát dosahuje zamýšlené struktury vzdělávacího systému za účelem zajištění institucionálního aspektu práva na vzdělání podle vzdělávací politiky formulované, v rámci ústavních mantinelů, v dlouhodobých záměrech.

61. Ústavní soud k výše provedenému testu racionality dodává, že zákonné instituty či mechanismy stanovující či mající za důsledek možná omezení základních práv je třeba interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Orgány odpovědné za tvorbu dlouhodobých záměrů se nemohou považovat za prostředek plošné likvidace nestátních škol prostřednictvím vázanosti zápisu do rejstříku škol a školských zařízení s jejich souladem, tj. dlouhodobé záměry nemohou představovat prostředek zásahu do jádra práva na vzdělání. Při respektování požadavku ústavně konformního výkladu však ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., představuje legitimní a racionální prostředek realizace vlivu státu při zajišťování institucionálního aspektu práva na vzdělání.

62. Ani navrhovatelkou zmiňované omezení vzniku nestátních škol založené na kapacitních důvodech, objektivně užívané v některých dlouhodobých záměrech, ve svém důsledku nepřinášejí za stávající podoby a zvoleného časového horizontu de facto obecný zánik nestátních škol. Kapacitní důvody tedy v současné situaci představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy.

63. Navrhovatelka vyjma zásahu do esenciálního obsahu práva zřizovat soukromé školy dále namítá porušení čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Účelem takto formulovaného vý-

lučného zmocnění zákonodárce (neboli výhrady zákona) je znemožnit výkonné moci „realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu, a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“ (Wagnerová, E. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 128).

64. Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny určuje zejména vztah mezi primární a sekundární normotvorbou, kdy vyžaduje, aby meze základních práv byly stanoveny pouze zákonem. Jak již dříve konstatoval Ústavní soud, výhrada zákona však „nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.)]. Ústavní soud v minulosti vyslovil, že nejde o porušení výhrady zákona, pokud podzákonný právní předpis „konkretizuje problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)].

65. Povaha napadeného ustanovení se ve své podstatě nedotýká výhrady zákona ve smyslu vztahu mezi primární a sekundární normotvorbou, neboť prostřednictvím napadeného ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., zákonodárce zavazuje orgán rozhodující o zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení obsahem příslušných dlouhodobých záměrů, které nemají povahu sekundárního normativního právního aktu. Dlouhodobé záměry představují svým obsahem strategické plány na úrovni celostátní i krajské, které kombinují charakter odborného a politického dokumentu a které stanoví střednědobé a dlouhodobé koncepce rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2018 č. j. 2 As 312/2017-34).

66. Hodnocení požadavku dodržení výhrady zákona je v předmětném případě a s ohledem na výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu nutné posuzovat v rámci dvou základních otázek. V první řadě jde o otázku normativního, resp. zákonného charakteru uvedeného mechanismu, který spojuje nesoulad žádosti o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku s dlouhodobým záměrem, s následkem zamítnutí žádosti. V druhé řadě je nutné hodnotit charakter samotného dlouhodobého záměru, který představuje neodmyslitelnou součást uvedeného procesu s určujícím vlivem na případné zamítnutí žádosti. Představuje tak autonomní součást mechanismu zasahujícího do realizace práva na vzdělání, a proto je podřízen požadavkům výhrady zákona, tj. v tomto případě maximě, aby stanovení meze práva na vzdělání nebylo zákonem fakticky přenecháno na praxi státních orgánů či jiných subjektů.

67. Ve vztahu k první otázce Ústavní soud uvádí, že formální vázanost orgánu posuzujícího žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vychází ze samotné podstaty § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., který stanoví vázanost registrujícího orgánu obsahem relevantních dlouhodobých záměrů; případný rozpor žádosti s dlouhodobým záměrem je zákonným důvodem zamítnutí žádosti o registraci. Samotné vymezení uvedeného mechanismu na úrovni zákona tak odpovídá požadavku výhrady zákona.

68. Je proto nezbytně nutné v dalším kroku hodnotit povahu dlouhodobého záměru. Ústavní soud se neztotožňuje s pohledem navrhovatelky, která bez dalšího považuje dlouhodobé záměry za projev politické vůle exekutivy umožňující svévolné politické zásahy do práva na vzdělání. V první řadě je nutné uvést, že samotná existence dlouhodobých záměrů má zákonný základ v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., prostřednictvím něhož zákonodárce vytvořil formou konkrétního stra-

tegického dokumentu prostor pro formulaci školských politik ze strany exekutivních orgánů. Zákondárce též stanovil základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajškých vzdělávacích záměrů. V podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů. S povahou dlouhodobého záměru souvisí i skutečnost, že se vždy vypracovávají na časově omezenou dobu 4 let a po jejím uplynutí se přijímají nové, odpovídající případným změnám a potřebám vzdělávací soustavy.

69. Orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů však nejsou při jejich formulaci vázány pouze strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů v § 9 školského zákona, ve znění zákona č. 49/2009 Sb., a ve vyhlášce č. 15/2005 Sb. Nad rámec výše uvedeného musí zejména respektovat zásady a cíle vzdělávání vymezené v § 2 školského zákona. Mezi zásady uvedené v § 2 odst. 1 školského zákona zejména patří zásady „zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce“, „vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání“, „bezplatného základního a středního vzdělávání státních občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí“, „hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy“. K obecným vzdělávacím cílům uvedeným v § 2 odst. 2 školského zákona pak patří zejména „rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života“ či též „pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost“.

70. Výše uvedené právně závazné kvalitativní požadavky na vzdělávací záměry jsou doprovázeny požadavkem ústavně konformního výkladu, v (materiálním) právním státě je uplatňování veřejné moci vázané, resp. omezené: „v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, včetně zákona ústavního (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny). Orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů tak musí respektovat nejen širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené školským zákonem, ve znění pozdějších předpisů, ale zároveň musí přihlédnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do výše vymezeného esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny.

71. Ústavní soud uzavírá, že existence dlouhodobých záměrů je podřízena škále procesních i obsahových náležitostí vyvěrajících z ústavní i zákonné úpravy, a proto nelze jejich vznik a obsah považovat za případ, kdy zákonem byl bez dalšího vytvořen prostor pro stanovení mezi základního práva činnosti exekutivních orgánů, tj. v rozporu s výhradou zákona. Činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů tak nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy.

72. Právě z důvodu dodržení výhrady zákona se dále nelze domnívat, že existence dlouhodobých plánů představuje porušení principu dělby moci, neboť je zachován nejen obsah čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že „meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (...) upraveny pouze zákonem“, ale též princip legality vyžadující, aby státní moc byla uplatňována v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny).

73. Ústavní soud neshledal napadené ustanovení rozporné ani s čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu, jak tvrdí navrhovatelka. Předně je třeba uvést, že ustanovení čl. 32 odst. 4 Listiny nestanoví právo rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání tak, jak je formuluje navrhovatelka. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny „péče o děti a jejich výchova je právem rodičů“. Ústavní soud konstatuje, že je třeba pojmy výchova a vzdělání v tomto ohledu rozlišit, neboť vzdělání oproti výchově v sobě zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální a materiální aspekt, v jehož rámci probíhá. Výchova má jiný cíl i prostředky – „cílevědomá systematická péče o (zdárný) duševní a tělesný rozvoj (mladého) člověka“ (Slovník spisovné češtiny. Praha:

Academia, 1994, s. 509). Kdežto vzdělání lze charakterizovat jako „rozvinutí duševních schopností a osvojení si širokých znalostí studiem“ (Slovník spisovné češtiny. Praha: Academia, 1994, s. 529). Funkčním smyslem práva na vzdělání je poskytnout jeho subjektům adekvátní míru vědění, která není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny. Tuto skutečnost lze dovodit jak z ústavní povinnosti povinné školní docházky, tak i ze způsobu regulace domácí výuky, v rámci níž stát vyžaduje zajištění adekvátní míry obsahu a formy vzdělání. Volba způsobu vzdělání jakožto výraz „práva na alternativu“ není absolutní a nemůže relativizovat povinnost státu zajistit právo na vzdělání jako celek.

74. Tento závěr podporuje i interpretace čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a judikatura ESLP, podle které právo na vzdělání není možné považovat za absolutní, protože v jeho rámci vyvstávají implicitně přijímané limity vyvolávající potřebu regulace ze strany státu (srov. případ *Golder proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP z 21. 2. 1975 č. 4451/70, či *Fayed proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP ze dne 21. 9. 1994 č. 17101/90).

75. Napadená právní úprava je podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Tento rozpor navrhovatelka spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy, která je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil. S jejím argumentem se nelze ztotožnit, jak vyplývá již z výše uvedené charakteristiky podstaty a smyslu práva na vzdělání. Ústavní soud k tomu dodává, že základní principy práva na vzdělání jsou stanoveny v Listině a jeho konkretizované materiální a institucionální aspekty jsou provedeny v zákoně. Orgány veřejné moci jsou povinny tyto principy respektovat a činit svá rozhodnutí v mezích Listiny a prováděcích zákonů.

IX. Závěr

76. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadené ustanovení školského zákona není v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Návrhu na přednostní projednání věci nevyhověl, poněvadž pro takový postup nebyly shledány relevantní důvody.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudce Ludvík David a soudkyně Milada Tomková.

225**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 44/18 dne 17. července 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), 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), 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.****Obecná východiska**

1. V právním řádu České republiky je zakotven institut posuzování vlivů záměru na životní prostředí, anglicky Environmental Impact Assessment (dále jen „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 (závažného 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, nevyplyvají-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 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. (Pro lepší ilustraci reálné aplikace uvedeného postupu lze uvést např. výstavbu nákupního střediska se zastavěnou plochou o rozloze více než 6 000 m² 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 až 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 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.

(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 popsanému 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 legitimace a podmínky řízení

12. Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (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 nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; nález 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 použit v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 39 A 3/2018. Ústavní soud přezkoumal, zda navrhovatel splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které navrhovatel 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 až 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, (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 navrhovatel 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, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., 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. 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 až 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 vlivů 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 zákona č. 47/2000 Sb., (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 jej považuje za souladný 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 2014–2020, 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 též 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, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., 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 svěření 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 zákonný orgán v takových případech vydává – ve formě zákonů – správní akty“ (Weyr, F. Československé ústavní právo. Praha, 1937, s. 37), podzákonnými 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 takto-

váto 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.“ (Schneider, H. *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 (Třebeň) 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. 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) až d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy, aby dopravní záměr: 1. se 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 činnosti orgánu moci výkonné i moci soudní, a nepřipustně 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 podzákoným právním předpisem – nařízením – stanovila okruh prioritních dopravních záměrů, a tím vymezila čtvrtou zákonnou podmínku. Prováděcím právním předpisem vláda naplnila ji 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 až 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 účast 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. nálezný sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (N 96/8 SbNU 375)). Je však nutné přihlídnout 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 jej 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 na životní prostředí, který vylučuje aplikaci § 6 až 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 nabyt 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. 32 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 (119/2019 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na <http://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, 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 náleznost 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 až 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 týkalo 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 povoloovacího 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 realizaci 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 nejvýznamnějších 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 řízení 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 až 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 stadiu připravenosti. Současně je tato úprava kritérií 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 až 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 povolení 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 nevznnesl 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, vyhlášenou 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 pros-

tého 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 až 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 zachovánu 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 Evropské unie 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 až 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 nevylučuje 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 až 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. Zákondárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení obsahu čtvrté podmínky – uvedení 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 jejich rámci uplatňovat svá práva, mj. brojít 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 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 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.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k rozhodnutí pléna soudce Ludvík David.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2019 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Chb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbicková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řípská 23; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klišská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšší v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.