



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 46

Rozeslána dne 10. března 2021

Cena Kč 111,-

O B S A H:

123. Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ve věci návrhu na zrušení bodu I./1 usnesení vlády č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., části bodu 2 usnesení vlády č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb.
124. Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ve věci návrhu na zrušení části § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby v obsahu částky 35/2021 Sb.
-

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 106/20 dne 9. února 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené Mgr. Eduardem Belšanem, advokátem, sídlem Berounská 107, Lány, na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bodu I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., za účasti vlády jako účastníka řízení,

takto:

I. Řízení o návrhu na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., a části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb., se zastavuje.

II. Ustanovení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 31/2021 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.****Předmět řízení**

1. Ústavnímu soudu byl dne 21. 11. 2020 doručen návrh skupiny 63 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení bodu I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1192“), bodu II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1195“), části bodu 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1196“) a bodu I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 1201“).

II.

Napadené akty a navazující právní úprava

2. Usnesením vlády ze dne 30. září 2020 č. 957, vyhlášeným pod č. 391/2020 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 957“) byl na území České republiky „na dobu od 00:00 hodin dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů“ vyhlášen nouzový stav. Usnesením vlády č. 1195 byl nouzový stav prodloužen do 12. prosince 2020 a v napadeném bodu II bylo stanoveno, že „veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata“. Usnesením vlády č. 1192 vláda ve smyslu § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, přijala krizové opatření „s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 20. listopadu 2020 do 23:59 hod.“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až ae). Usnesením vlády č. 1196 vláda ve smyslu § 5 a 6 krizového zákona změnila v napadené části bodu 2 dobu účinnosti usnesení vlády č. 1192 tak, že se jeho účinnost „prodlužuje do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hod.“.

3. Dále usnesením vlády č. 1201 vláda ve smyslu § 5 a 6 krizového zákona přijala krizové opatření „s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod.“, kterým v napadené části zakázala „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až af).

4. Usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2020 č. 1262, vyhlášeným pod č. 498/2020 Sb., bylo „s účinností ode dne 3. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod.“ přijato krizové opatření, kterým bylo usnesení vlády č. 1201 zrušeno, a současně ve vztahu k provozu maloobchodu a poskytování služeb obdobný zákaz, jaký byl stanoven v bodu I./1 usnesení vlády č. 1201, již neobsahovalo.

5. Usnesením vlády ze dne 23. prosince 2020 č. 1376, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 596/2020 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 1376“) byl „s účinností ode dne 27. prosince 2020 od 00:00 hod. do dne 10. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až af). Bod I./1 usnesení vlády č. 1376 se od shora uvedeného znění bodu I./1 usnesení vlády č. 1201 odlišuje toliko v následujícím:

Výjimka stanovená v písm. b) je nově rozšířena o „další potřeby pro provoz motorových vozidel“. Výjimka stanovená v písm. ad) již neobsahuje provozovny s prodejem „vánočních stromků, vánočních ozdob, jmelí, chvojí a s nimi souvisejících produktů“.

V závěrečné části – která následuje po poslední výjimce obsažené v písmeni af) – je nově text ve znění: „s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; [...] dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup.“

6. Usnesení vlády ze dne 7. ledna 2021 č. 12, o změně krizových opatření, vyhlášené pod č. 9/2021 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 12“) v bodu 2 změnilo „s účinností ode dne 11. ledna 2021 od 00:00 hod.“ účinnost usnesení vlády č. 1376 tak, že se jeho účinnost prodlužuje do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.

7. Usnesením vlády ze dne 18. ledna 2021 č. 53, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 16/2021 Sb., (dále jen „usnesení vlády č. 53“) byl „s účinností ode dne 19. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 22. ledna 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až ai). Bod I./1 usnesení

vlády č. 53 se od znění bodu I./1 usnesení vlády č. 1376 odlišuje toliko v tom, že ze zákazu byly stanoveny tři nové výjimky, které jsou následujícího znění:

Výjimka stanovená v písm. ag): „papírnictví“;

Výjimka stanovená v písm. ah): „prodejen dětského oblečení a dětské obuvi“;

Výjimka stanovená v písm. ai): „vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob“.

8. Bodem III usnesení vlády č. 53 bylo usnesení vlády č. 1376 zrušeno.

9. Usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 23/2021 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 57“) byl „s účinností ode dne 23. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až aj). Bod I./1 usnesení vlády č. 57 se od znění bodu I./1 usnesení vlády č. 53 odlišuje toliko v tom, že ze zákazu byla stanovena nová výjimka, která má následující znění:

Výjimka stanovená v písm. aj): „provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu“.

10. Usnesením vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 31/2021 Sb., (dále též jen „usnesení vlády č. 78“) byl „s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.“ zakázán „maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách“, a to s výjimkou provozoven uvedených v bodu I./1 písm. a) až aj). Bod I./1 usnesení vlády č. 78 je totožný se zněním bodu I./1 usnesení vlády č. 57. Bodem III usnesení vlády č. 78 bylo usnesení vlády č. 57 zrušeno.

11. Plné znění nyní napadeného ustanovení bodu I./1 usnesení vlády č. 78 je následující:

„Vláda s účinností ode dne 30. ledna 2021 od 00:00 hod. do dne 14. února 2021 do 23:59 hod.

I. zakazuje

1. maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou těchto provozoven:

- a) prodejen potravin,
- b) prodejen pohonných hmot a dalších potřeb pro provoz motorových vozidel,
- c) prodejen paliv,
- d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,
- e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,
- f) prodejen malých domácích zvířat,
- g) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,
- h) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,
- i) prodejen novin a časopisů,
- j) prodejen tabákových výrobků,
- k) prádelen a čistíren,
- l) provozoven servisu a oprav silničních vozidel,
- m) provozoven poskytovatelů odtahů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,
- n) prodejen náhradních dílů k dopravním prostředkům a výrobním technologiím,
- o) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,
- p) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,
- q) pokladen prodeje jízdenek,
- r) květinářství,
- s) provozoven pro sjednání provádění staveb a jejich odstraňování, projektovou činnost ve výstavbě, geologické práce, zeměměřičství, testování, měření a analýzu ve stavebnictví,
- t) prodejen textilního materiálu a textilní galanterie,
- u) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,
- v) provozoven realitního zprostředkování a činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence,
- w) zámečnictví a provozoven servisu dalších výrobků pro domácnost,

- x) provozoven oprav, údržby a instalací strojů a zařízení pro domácnost,
 - y) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervací, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do urn,
 - z) myček automobilů,
 - aa) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,
 - ab) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,
 - ac) provozoven zabývajících se zpracováním kamene (např. výroba pomníků, náhrobních kamenů a jejich instalace),
 - ad) provozoven (včetně mobilních) s prodejem pietního zboží, např. věnce, květinové výzdoby na hroby, pietní svíčky apod.; pro tyto provozovny neplatí zákaz prodeje v mobilních provozovnách uvedený v bodě I/7,
 - ae) provozoven poskytujících službu úpravy a stříhání psů a koček,
 - af) prodejen zbraní a střeliva,
 - ag) papírnictví,
 - ah) prodejen dětského oblečení a dětské obuvi,
 - ai) vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob,
 - aj) provozoven péče o dítě do tří let věku v denním režimu,
- s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup,“.

III.

Argumentace navrhovatelky

12. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadenou právní úpravou stanovené omezení maloobchodu a služeb (dále také jen „zákaz“) je diskriminační, nepřiměřené a neracionální a porušuje práva garantovaná v čl. 3, 4, 11 a 26 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

13. Konkrétně navrhovatelka namítá nerovný přístup k podnikatelům dle kritéria typu zboží prodávaného v provozovnách. Podle navrhovatelky vláda v napadených usneseních ani v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila, proč přikročila k zakazu pro některé provozovny a proč jiné provozovny mají ze zakazu výjimku. Přitom navrhovatelka považuje za nepochopitelné, proč např. železářství či květinářství mají ze zakazu výjimku, ale jiné prodejny – jako např. prodejny obuvi, zimního oblečení, praček, lednic nebo počítačů – nikoliv. Pro navrhovatelku je obdobně nepochopitelné, v čem je nezbytnější prodej zbraní a střeliva či služby stříhání koček a psů oproti dalším kategoriím zboží a služeb. Zákazem tak podle navrhovatelky dochází bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů k omezení až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není.

14. Navrhovatelka obdobně shledává jako diskriminační zachování provozu pracovišť odlišných od maloobchodu a služeb, když k většině případů šíření onemocnění dochází na pracovištích nebo v domácnosti, nikoliv v provozovnách maloobchodu a služeb. Vláda podle navrhovatelky nijak nevysvětlila, proč se ve světle této skutečnosti rozhodla uzavřít provozovny maloobchodu a služeb místo alespoň částečného uzavření jiných druhů pracovišť. Pokud je důvodem uplatnění zakazu zamezení šíření nemoci, měl se zákaz vztahovat toliko na nejrizikovější oblasti podnikání, a primárně tak mělo dojít k uzavření velkých pracovišť, a nikoliv provozoven malých podnikatelů.

15. Nerovný přístup k podnikatelům dle různého složení prodávaných výrobků spatřuje navrhovatelka v tom, že základním principem zákazu je, že míří na podnikatele a jejich provozovny dle jejich převládajícího charakteru prodávaného zboží, a to bez ohledu na to, jaké doplňkové zboží prodávají. Tímto postupem jsou podle navrhovatelky nepřipustně a nedovoleně diskriminováni menší maloobchodní prodejci s užším sortimentem zboží oproti velkým obchodním řetězcům, které v provozně podléhající výjimce ze zákazu nabízejí rovněž zboží, jež je malým prodejcům znemožněno prodávat. I po ukončení platnosti zákazu bude trh trvale deformován tak, že privilegovani podnikatelé s výjimkami v rámci zákazu převezmou zákazníky zaniklých podnikatelů, kterým výjimka udělena nebyla a kteří jednoduše zákaz vzhledem ke své podnikatelské situaci nepřechali.

16. Podle navrhovatelky nebyly pro vydání napadených usnesení, resp. pro uložení zákazu vůbec splněny právní podmínky, neboť podle § 5 písm. e) krizového zákona není možné omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která neohrožuje ani nenarušuje provádění krizových opatření. Navrhovatelka přitom tvrdí, že i bez zákazu by nedošlo k ohrožení provádění krizových opatření ani narušení nebo znemožnění jejich provádění a vláda nic takového ani netvrdí a nedokládá, jak podnikatelská činnost, na kterou zákaz dopadá, má ohrožovat nebo narušovat některé z přijímaných krizových opatření.

17. Konečně navrhovatelka namítá také porušení zásady zákonnosti z důvodu neurčitosti zákazu, kdy jsou podnikatelé vystaveni výrazné nejistotě ohledně toho, zda podléhají zakazu nebo ne. K tomu navrhovatelka uvádí, že vláda udělila výjimku domácím potřebám, avšak v usnesení vlády ani v jiných právních předpisech není definováno, co se rozumí provozovnou domácích potřeb. Zákaz proto nelze považovat za přesný a jeho aplikace není předvídatelná, jak vyžaduje judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Navrhovatelka je přesvědčena, že postup, kdy napadená usnesení vlády nebyla zveřejněna dříve než v řádu hodin před jejich účinností, je nepřiměřený a nepřipustný i s ohledem na dopady zákazu na jeho adresáty, kteří nemají objektivní možnost se s jednotlivými svými povinnostmi seznámit a moci na ně v přiměřené době reagovat. Navrhovatelka také v těchto souvislostech pochybuje, zda je v případě zákazu splněna podmínka poskytnutí náležitého prostředku právní ochrany před svévolnými zásahy veřejné moci do vlastnického práva.

18. Navrhovatelka závěrem uvádí, že trvá na projednatelnosti svého návrhu též v případě pozbytí platnosti napadených usnesení vlády. Jednak navrhovatelka konstatuje, že za předpokladu trvání nouzového stavu a platnosti krizového opatření – jakožto jiného právního předpisu v jeho rámci vyhlášeného, který obsahuje alespoň částečně totožnou materiální úpravu a vyvolává do té míry totožné právní důsledky – je tento návrh v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a ústavním pořádkem projednatelný a není možné řízení o něm před vydáním rozhodnutí zastavit, a to alespoň v té části, ve které bude obdobná právní úprava v okamžiku vydání rozhodnutí platná. Dále navrhovatelka zastává názor, podle kterého je Ústavní soud povinen vydat rozhodnutí ve věci a řízení nezastavit i v případě, že dojde ke skončení nouzového stavu a na něj navázaných krizových opatření, jejichž zrušení je v řízení navrženo. I v takovém případě, pokud je zásah natolik intenzivní, jako je tomu v nyní posuzované věci, je podle navrhovatelky třeba, aby i přes pozbytí platnosti napadených usnesení vlády Ústavní soud řádně rozhodl, neboť v jiném případě by došlo k odepření spravedlnosti a nebyla by poskytnuta ochrana ústavnosti.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

19. Ústavní soud zaslal posuzovaný návrh vládě jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv jakožto orgánu, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

20. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.

21. Vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 navrhla řízení zastavit z důvodu, že napadená usnesení již nejsou účinná a byla nahrazena opatřeními jinými. Pokud se navrhovatelka ve svém podá-

ní domáhá, aby o napadených usneseních Ústavní soud rozhodl meritorně i po pozbytí jejich platnosti, vláda poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz/>), ve kterém Ústavní soud konstatuje, že takový postup by byl v rozporu s podstatou abstraktní kontroly norem.

22. Vláda také předložila důvody, pro které shledává napadené akty ústavně konformními. Ve svém vyjádření uvádí, že si je vědoma toho, že přijatá krizová opatření významně zasáhla do základních práv a svobod jednotlivců, vláda je však přesvědčena, že v daném případě převážil veřejný zájem na ochraně životů a zdraví, tj. přijatá opatření byla přiměřená cíli, tedy odvrácení možných rozsáhlých zdravotních následků u populace. Krizová opatření týkající se maloobchodu a služeb, vydávaná vládou po dobu nouzového stavu vždy pouze na úzce vymezený časový úsek, není vhodné posuzovat přísným testem proporcionality. V případě krizových opatření vlády by zpravidla v posouzení kroku potřebnosti nebylo možné nikdy dojít k jasnému závěru nebo až s velkým časovým odstupem v okamžiku, kdy se mezinárodní odborná obec shodne na univerzálním potřebném a vhodném řešení. Vláda musí po dobu nouzového stavu disponovat dostatečnou mírou diskrece jak ve vztahu k volbě jednotlivých opatření, tak k jejich rozsahu, aby mohla flexibilně reagovat na dynamický vývoj šíření viru, chování populace, nové poznatky o viru a na celou řadu dalších skutečností ovlivňujících zvládnutí pandemie. Během krizových stavů nelze vyčkávat na okamžik, až bude provedena úplná analýza všech v úvahu připadajících kroků a přesné a dokonale podložené vyhodnocení účinků jednotlivých kroků na zdraví a životy osob, na svobodu pohybu, na ekonomické dopady apod., jinak by žádná krizová opatření nemohla být vydána včas. Navrhovatelka ve svém podání *de facto* žádá Ústavní soud, aby zrušil rozhodnutí vlády týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek a nahradil je svou úvahou o potřebnosti konkrétních protiepidemických opatření.

23. Napadená usnesení vlády lze proto posuzovat pouze optikou testu racionality, a to konkrétně v jeho deferenční podobě, zaměřené na určení, zda má dané omezení základního práva legitimní cíl a zda si lze použítý prostředek představit jako rozumný, nikoliv nutně nejvhodnější či nezbytný k dosažení tohoto cíle. Legitimním cílem je v tomto případě zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví obyvatel. Zvoleným prostředkem k dosažení cíle je v daném případě zákaz maloobchodu a poskytování a prodeje služeb, které nejsou na základě konsenzu dosaženého vládou a jejími poradními orgány vyhodnoceny jako nezbytně nutné pro denní životní potřebu obyvatel v nouzovém stavu. K tomu vláda dodává, že neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva, a definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace. Ačkoliv navrhovatelka tvrdí, že v prostředí maloobchodu a služeb je minimální riziko nákazy, zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci. Stejně tak z mezinárodního srovnání plyne, že ačkoliv není uzavření provozu maloobchodu a služeb tím nejefektivnějším řešením, spolu s ostatními omezeními setkávání a pohybu zapadá do komplexu opatření ke zpomalení šíření epidemie. Daný zákaz byl navíc omezen poměrně krátkým časovým úsekem a ke zmírnění dopadů tohoto významného zásahu do práva podnikat, vyvolaného přitom naprosto výjimečnou aktuální situací, byla přijata řada podpůrných programů, které mají za cíl poskytnout po dobu trvání nouzového stavu a krizových opatření alespoň základní příjem postiženým podnikatelům, a další kompenzace jsou navíc stále v jednání. K tomu vláda dále uvádí, že po dobu účinnosti napadených opatření platila výjimka ze zákazu maloobchodního prodeje, kdy mohly nadále fungovat provozovny umožňující vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem. Významnému propadu příjmů by přitom postižení podnikatelé nepochybně čelili i bez explicitních zákazů, neboť pandemie masivně zasáhla do všech podnikatelských odvětví bez ohledu na státní intervence a ovlivnila i spotřební chování obyvatel.

24. Podle vlády lze uzavřít, že dosažení vymezeného legitimního cíle, tj. veřejného zájmu na ochraně zdraví obyvatel, bylo možné rozumně sledovat stanovenými restriktivními opatřeními – uzavřením maloobchodu a služeb. Tato konkrétní restriktivní opatření přitom měla nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých opatření v daném čase, kdy se Česká republika potýkala s nekontrolovatelným šířením nákazy COVID-19. Ačkoliv se z pozdějšího hodnocení mohou zdát (stejně jako se snaží

tvrdit navrhovatelka) jako ne nutně nejlepší, nejvhodnější a nejpotřebnější, v daný moment podle mínění vlády splňovala kritéria racionality a přispěla k dosažení sledovaného cíle, kdy v předmětném období začala (samozřejmě s časovým odstupem) křivka nakažených a hospitalizovaných klesat.

25. K námitce neurčitosti zákazu vláda uvádí, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní. Ustanovení právních předpisů mohou vyžadovat výklad, přičemž soukromé subjekty také mohou být nuceny vyžádat si právní radu ohledně toho, jak se mají na základě těchto norem zachovat, což tím spíše platí pro podnikatele (*Lekič proti Slovinsku*, č. 36480/07, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. prosince 2018, § 97). Je obtížné hodnotit tento aspekt předtím, než se ukáže, jaká vznikne rozhodovací praxe na základě dotčených ustanovení. Podle vlády není na újmu zásadě legality podle článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, pochopí-li podnikatelé napadený zákaz šířeji. Stejně tak dostupnost a předvídatelnost je třeba hodnotit ve světle použitých způsobů publikace napadených předpisů a schopnosti podnikatelů na změny právní úpravy reagovat (*Špaček, s. r. o., proti České republice*, č. 26449/95, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. listopadu 1999, § 57–60).

26. Navrhovatelka ve své replice ze dne 11. 1. 2021 z velké části rozvíjí svoji původní argumentaci. K části vyjádření vlády, ve kterém vláda označuje krizová opatření jako efektivní prostředek bránící nákaze, a tedy chránící životy a zdraví, navrhovatelka reaguje, že vláda vůbec neuvažuje v tom ohledu, že reálným zničením maloobchodu a provozoven poskytujících služby dojde ke zhoršení stavu finanční situace podstatné části obyvatelstva České republiky a jejích veřejných rozpočtů s dopadem i na zdravotní systémy, což má také negativní dopady na životy a zdraví osob. Rovněž v této souvislosti vláda nezohledňuje ani hrozbu nárůstu počtu sebevražd, infarktů apod. K další části argumentace vlády navrhovatelka namítá, že zákaz míří také na provozovny obchodů, které denně obslouží jen jednotky zákazníků a nejsou hrozbou pro shromažďování osob v počtu 10 a více. Nadto podle vládou předložené tabulky je zřejmé, že uzavření škol bylo v tomto směru o mnoho procent účinnější než uzavření obchodů a provozoven poskytujících služby, přesto školy byly otevřeny dříve než provozovny maloobchodu a služeb a v tomto smyslu je argumentace vlády rovněž nelogická. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s tvrzením vlády, že při vydávání opatření nelze čekat na relevantní data, neboť podle navrhovatelky jde o situaci, kdy jsou omezována práva občanů bez standardního legislativního procesu a s extrémními dopady na celou společnost.

27. Dále k poukazu vlády na obdobnou regulaci v zahraničí navrhovatelka ve své replice uvádí, že v zemích, ve kterých provozovny maloobchodu a služeb nebyly uzavřeny způsobem obdobným napadeným omezením, byly hodnoty nakažených na počet obyvatel nižší než v České republice, a proto nelze předmětné omezení pro zabránění šíření epidemie považovat za nezbytné. Konečně k tvrzení vlády, že přesnost právní úpravy nemusí být absolutní, navrhovatelka uvádí, že v daném případě, kdy je s ohledem na nouzový stav a způsob vydávání předmětných právních norem prakticky obcházen Parlament, musí být práva a povinnosti stanoveny jednoznačným způsobem vylučujícím libovůli. Navrhovatelka v této souvislosti znovu poukazuje na extrémní nejistotu ve výkladu pojmu „domácí potřeby“.

28. Navrhovatelka rovněž uvádí, že napadenými krizovými opatřeními dochází také k diskriminaci v rámci spotřebitelů, kdy jsou zde skupiny osob, které si nedokáží objednat zboží v elektronických obchodech, a ztratily tak přístup k určitému druhu zboží v porovnání s ostatními spotřebiteli. K uvedenému navrhovatelka závěrem uvádí, že po podání jejího původního návrhu došlo ze strany vlády ještě ke zhoršení situace, neboť byl zamezen prodej například oblečení pro novorozence na jakýchkoliv provozovnách bez ohledu na zaměření příslušného obchodu, a tento druh zboží tak lze koupit jen v elektronickém obchodě, což ale neřeší náhlou potřebu takového zboží po narození dítěte.

29. V reakci na to, že napadená usnesení vlády přestala být účinná, navrhovatelka podala žádost o připuštění změny návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 1376, neboť stanoví právní úpravu materiálně obdobnou jako právní úprava napadená již v původním návrhu, přičemž ji považuje za rozpornou s ústavním pořádkem z tožných důvodů. Současně navrhovatelka žádá o rozšíření svého podání o návrh na zrušení bodu 2 s návětím a dovětkem usnesení vlády č. 12,

neboť jím vláda prodloužila účinnost usnesení vlády č. 1376 do dne 22. 1. 2021. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) a ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.). Navrhovatelka také poznamenává, že není pravda, že by všechna původně napadená usnesení vlády pozbyla platnosti, neboť usnesení vlády č. 1192, č. 1195 a č. 1196 nikdy nebyla derogována a jsou stále platná, i když ne účinná.

30. Vláda v reakci na repliku navrhovatelky a její žádost o změnu návrhu podala dne 25. 1. 2021 další vyjádření, ve kterém sice nerozporuje požadavek navrhovatelky na rozšíření jejího návrhu, nicméně dále upozorňuje, že tímto způsobem napadené usnesení vlády č. 1376 bylo již zrušeno a nahrazeno usnesením vlády č. 53. Vláda proto navrhuje, aby Ústavní soud řízení zastavil. V dalších částech svého vyjádření vláda opakuje některé své předchozí argumenty a dále poukazuje na to, že vědecká zkoumání z poslední doby potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. V této souvislosti vláda dále zdůrazňuje, že celková aktuální situace rozhodně nyní neumožňuje napadená opatření dramaticky rozvolňovat, jak požaduje navrhovatelka, neboť zátěž zdravotnických zařízení je extrémně vysoká. K námitce neurčitosti zákazu v souvislosti s pojmem „domácí potřeby“ vláda uvádí, že je situace dostatečně řešena informacemi poskytovanými podnikatelům ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu, a to prostřednictvím zveřejněné tabulky na internetových stránkách ministerstva, opatřené vysvětlením některých pojmů, včetně pojmu „domácí potřeby“. Zbylou část svého vyjádření věnuje vláda přehledu probíhajících kompenzačních programů, které podle ní představují zmírnění břemene, které zákaz maloobchodu a služeb pro podnikatele představuje, napomáhají překlenutí krizového období a zabránění existenčním problémům podnikatelů, zasažených vládními krizovými opatřeními a pandemickou situací.

31. Navrhovatelka dne 21. 1. 2021, dne 25. 1. 2021 a dne 4. 2. 2021 podala k Ústavnímu soudu nová doplnění svého návrhu, a to jednak žádost o připsání změny svého návrhu, kterou navrhuje zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 53, bodu I./1 usnesení vlády č. 57 a konečně bodu I./1 usnesení vlády č. 78, neboť jde o právní úpravu obdobnou právní úpravě již návrhem napadené, přičemž ji navrhovatelka považuje za neústavní z totožných důvodů, jaké uváděla ve svých předchozích podáních. Dále navrhovatelka v těchto podáních rozvíjí své předchozí námítky o nesmyslnosti zákazu, který podle ní není podpořen objektivní potřebností, ale pouze nekonceptními a nahodilými požadavky různých osob. K tomu navrhovatelka předkládá úvahy o tom, že není obhajitelné, aby mezi výjimky nespadaly také kadeřnické, masérské a obdobné služby a dále také provozovny předškolní péče o dítě starší 3 let věku. Obdobně nedává smysl, aby mezi výjimkami bylo jen dětské oblečení a obuv, a nikoliv již oblečení a obuv pro dospělé. Samotnému pojmu „dětské oblečení a dětská obuv“ navrhovatelka vytýká jeho neurčitost. Ve zbývajících částech těchto podání navrhovatelka uvádí další sortiment (elektro, knihy, sportovní potřeby), který by podle ní měl mezi výjimky ze zákazu patřit.

V.

Změna soudce zpravodaje

32. Podaný návrh byl dle rozvrhu práce přidělen soudci Jaroslavu Fenykovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však plénium při projednání věci dne 9. 2. 2021 nepřijalo. Proto byl předsedou soudu postupem podle ustanovení § 55 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

33. Ústavní soud se již opakovaně zabýval otázkou, zda usnesení vlády o přijetí krizových opatření představuje akt způsobilý být předmětem řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020 k tomu

uvedl, že rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem mohou být v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu.

34. Napadená usnesení vlády č. 1192 a č. 1201 představují v napadených částech obecnou regulaci upravující svůj předmět a subjekty definičními znaky a vztahující se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů. Jde tedy o právní předpis, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem.

35. Tento návrh podala skupina 63 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

36. Ústavní soud se dále musel zabývat skutečností, že napadená usnesení č. 1192 a č. 1201 již nejsou účinná. Podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Vědoma si uvedeného, navrhovatelka v průběhu řízení žádala Ústavní soud o připuštění změny svého návrhu tak, že postupně navrhla zrušení také bodu I./1 usnesení vlády č. 1376, bodu 2 usnesení vlády č. 12, bodu I./1 usnesení vlády č. 53, bodu I./1 usnesení vlády č. 57 a naposledy bodu I./1 usnesení vlády č. 78.

37. V minulosti v případech, kdy v průběhu řízení namísto již neplatného právního předpisu byl vydán obsahově totožný nový právní předpis, připustil Ústavní soud změnu návrhu a v souladu s ní pokračoval v řízení ve vztahu k tomuto novému právnímu předpisu (náleze ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02). K závěru o takovém postupu Ústavní soud dospěl i přímo ve vztahu k v současnosti přijímaným krizovým opatřením, pro která bývá charakteristická poměrně krátká „životnost“. V usnesení ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20 Ústavní soud konstatoval, že dojde-li v průběhu řízení před Ústavním soudem ke zrušení napadeného krizového opatření, závisí procesní postup Ústavního soudu i na aktivitě navrhovatele v tom směru, že bude-li totiž obsahově totožná či obdobná norma vtělena do nového krizového opatření, v zásadě navrhovateli nic nebrání, aby svůj návrh patřičně doplnil.

38. V nyní projednávaném případě byla bodem I./1 usnesení vlády č. 57 přijata nová právní úprava, která je – až na některé výjimky – obdobná jako úprava předchozí. Nicméně v důsledku krátké „životnosti“ krizových opatření není již k dnešnímu dni účinné ani usnesení vlády č. 57, které bylo nahrazeno usnesením vlády č. 78, přičemž však v napadeném bodě I./1 jsou obě usnesení totožná.

39. S ohledem na uvedené Ústavní soud samostatně vládu nevyzýval k vyjádření k této poslední změně návrhu. Pokud by tak totiž učinil, nastala by absurdní situace, kdy by nemohlo být ve věci rozhodnuto z důvodu opakovaného vytváření prostoru navrhovatelce a případně také vládě k reakci na pravidelně v krátkých časových intervalech se měnící podobu krizových opatření. Ústavní soud proto předmětnou změnu návrhu směřující proti usnesení vlády č. 78 připustil a podrobil ústavnímu přezkumu jeho napadenou část.

40. Ve vztahu k napadeným částem usnesení vlády č. 1192 a č. 1201 projednání návrhu brání, že tato usnesení již pozbyla platnosti ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a řízení bylo proto v této části zastaveno. Stejný závěr o zastavení řízení je nutno učinit rovněž ve vztahu k části návrhu směřující proti bodu II usnesení vlády č. 1195 a části bodu 2 usnesení vlády č. 1196, vůči kterým navrhovatelka uplatňuje argumentaci, která ve své podstatě směřuje toliko proti napadeným částem již neplatných usnesení vlády č. 1192 a č. 1201, zakazujících maloobchodní prodej a poskytování

služeb v provozovnách. Konkrétně zrušení části bodu 2 usnesení vlády č. 1196 se navrhovatelka domáhá z důvodu, že jí došlo k prodloužení účinnosti usnesení vlády č. 1192, resp. posledně uvedené usnesení bylo v tomto směru usnesením vlády č. 1196 novelizováno. I s ohledem na to, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)], je nutno na novelizační usnesení vlády č. 1196 vztáhnout závěr o zastavení řízení, který byl již výše vysloven ve vztahu k novelizovanému usnesení vlády č. 1192. Konečně ve vztahu k bodu II usnesení vlády č. 1195 je nutno řízení zastavit z důvodu, že jde o právní úpravu týkající se prodloužení nouzového stavu – vyhlášeného usnesením vlády č. 957, který byl takto prodloužen do 12. prosince 2020 – a jde proto o termínovanou právní normu, pro kterou překážka v projednání ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí rovněž, stejně jako v případě usnesení vlády, která pozbyla platnosti z důvodu jejich zrušení vládou. Ačkoliv nouzový stav vyhlášený usnesením vlády č. 957 byl i nadále prodlužován, naposledy usnesením vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 55, vyhlášeným pod č. 21/2021 Sb., a to až do 14. února 2021, nepřipadá případné rozšíření návrhu o zrušení také pozdějšího dosud účinného prodloužení nouzového stavu v úvahu, a to s ohledem na výše uvedenou povahu námitek, které proti prodloužení nouzového stavu navrhovatelka vznáší. Ostatně sama navrhovatelka se s takovým požadavkem na Ústavní soud ani neobrátila.

41. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VII.

Posouzení ústavní konformity přijetí a vydání krizových usnesení

42. 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 byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích stanovené kompetence a předepsaným způsobem.

43. Navrhovatelka namítá, že pro vydání usnesení vlády č. 78, resp. pro uložení v něm obsaženého zákazu, vůbec nebyla splněna podmínka podle § 5 písm. e) krizového zákona, podle kterého omezit právo provozovat podnikatelskou činnost je možné jen, pokud tato ohrožuje prováděná krizová opatření nebo narušuje, popřípadě znemožňuje provádění krizových opatření. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je vláda oprávněna krizovým nařízením mj. zakázat vstup na vymezená místa. Pod uvedené oprávnění lze podřadit také zákaz vstupu do provozoven maloobchodního prodeje a poskytování služeb. Takový zákaz pak současně nepochybně znamená, resp. vyžaduje omezení práva provozovat podnikatelskou činnost. Jinak řečeno, bez takového omezení práva provozovat podnikatelskou činnost by byl předmětný zákaz – vtělený do krizového opatření – znemožněn. Tím je naplněna podmínka pro omezení práva provozovat podnikatelskou činnost obsažená v § 5 písm. e) krizového zákona. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit způsob, kterým je v nyní projednávaném případě předmětný zákaz v krizovém opatření formulován, tedy že vstup do provozoven je vyloučen nikoliv jeho přímým zákazem, nýbrž prostřednictvím zákazu provozu příslušné podnikatelské činnosti. Ústavní soud proto k této námitce navrhovatelky uzavírá, že stanovení zákazu obsaženého v bodu I./I usnesení vlády č. 78 patří do kompetence vlády vydávat krizová opatření.

44. K postupu při vydání usnesení vlády č. 78 směřuje také námitka navrhovatelky, podle které je nepřípustné, aby krizové usnesení bylo, s ohledem na dopady v něm obsaženého zákazu, zveřejněno jen několik hodin před jeho účinností, čímž jsou jeho adresáti zbaveni možnosti se připravit a reagovat na ně.

45. Rozhodnutí o krizovém opatření podle § 6 odst. 1 krizového zákona se podle § 8 téhož zákona zveřejňuje v hromadných informačních prostředcích a vyhlašuje se stejně jako zákon, tzn. vyhlášením ve Sbírce zákonů. Krizové opatření proto nabývá platnosti dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, přičemž dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví

[§ 1 a 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírcě zákonů a o Sbírcě mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Sbírcě zákonů“)]. Podle § 8 krizového zákona dále platí, že krizová opatření nabývají účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.

46. Pokud jde tedy o otázku způsobu a okamžiku vyhlášení krizového opatření, odkazuje krizový zákon na právní úpravu určenou pro vyhlášení zákonů, obsaženou v zákoně o Sbírcě zákonů. Naopak, pokud jde o otázku nabytí účinnosti krizového opatření, obsahuje krizový zákon právní úpravu vlastní, podle které rozhodnutí o krizových opatřeních nabývají účinnosti okamžikem, který se v nich stanoví. V porovnání s právní úpravou nabytí účinnosti zákonů neupravuje krizový zákon podmínky, za kterých může nabýt krizové opatření své účinnosti již dnem po dni vyhlášení či dokonce již okamžikem vyhlášení. Krizový zákon tedy nijak výslovně neomezuje, v jakých případech může krizové opatření nabýt účinnosti bezodkladně. Nicméně vzhledem k tomu, že krizová opatření je vláda oprávněna vydávat v době trvání nouzového stavu, a to v reakci na krizovou situaci, která nouzový stav vyvolala, bude v jejich případě zpravidla dána ta okolnost, na jejímž základě je v případě zákonů naplněn požadavek pro bezprostřední nabytí jejich účinnosti již okamžikem vyhlášení – tzn. vydává-li se právní předpis v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem (§ 3 odst. 4 zákona o Sbírcě zákonů a o Sbírcě mezinárodních smluv, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.).

47. V nyní posuzovaném případě bylo usnesení vlády č. 78 vyhlášeno dne 28. 1. 2021 a účinnosti nabylo druhým dnem po dni vyhlášení, tedy 30. 1. 2021. K tomu je nicméně namístě zdůraznit, že účinnost usnesení vlády č. 78 navazovala na účinnost usnesení vlády č. 57, obsahujícího totožnou regulaci. V případě usnesení vlády č. 78 tedy nelze hovořit o nemožnosti jeho adresátů připravit se na v něm obsaženou regulaci ve smyslu, ve kterém navrhovatelka tuto svoji námitku vznáší (původně tuto námitku směřovala navrhovatelka proti usnesení vlády č. 1201). Proto nelze předmětnou legislativní krizové opatření považovat za neústavní z hlediska její délky.

VIII.

Věcné posouzení návrhu

48. Ústavní soud se zabýval námitkami navrhovatelky, že bodem I./1 usnesení vlády č. 78 je nepřiměřeně a iracionálně zasahováno do práva na podnikání podle čl. 26 Listiny, neboť předmětná regulace není efektivní ani nezbytná a převažují její negativa nad pozitivy, přičemž situaci lze řešit mírnějším zásahem nebo omezeními v jiné oblasti. Porušení tohoto základního práva navrhovatelka zasazuje do kontextu porušení práva na rovné zacházení (zákaz diskriminace); tvrdí tedy, že porušení práva na podnikání nespočívá pouze v povaze a intenzitě zásahu, nýbrž i v tom, že je do práv různých skupin podnikatelů zasahováno v různé míře, aniž by existoval racionální a přiměřený důvod pro takové rozlišování.

49. Ústavní soud musel v první řadě posoudit, zda vláda vůbec mohla napadeným opatřením do práva na podnikání zasáhnout. K tomu Ústavní soud uvádí, že podle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Ostatně i § 5 krizového zákona umožňuje vládě omezit právo provozovat podnikatelskou činnost toliko „v nezbytně nutném rozsahu“.

50. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 Ústavní soud uvedl (bod 26), že „vyhlášení nouzového stavu vládou je [...] primárně aktem aplikace ústavního práva; představuje ‚akt vládnutí‘, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je ‚přezkoumatelný‘ primárně demokraticky zvoleným politickým (‚nesoudním‘) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5

odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky“. Ve stejném usnesení Ústavní soud uvedl (body 29 a 30), že „postup vlády, která nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu a následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla implicitně omezena základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň byly uloženy povinnosti (a jejich rozsah), není protiústavní. [...] Lze tedy uzavřít, že neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a ‚izolovaný‘ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, což však není případ nyní projednávané věci“.

51. Rovněž v nyní posuzované věci se z usnesení vlády ze dne 30. 9. 2020 č. 957 (č. 391/2020 Sb.) podává, že vláda nejprve vydala samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, a teprve následně stanovila konkrétní krizová opatření, jimiž byla omezena základní práva. Ústavní soud nicméně setrvává na shora vyjádřeném právním názoru, že takovýto postup není protiústavní.

52. Dalším krokem meritorního přezkumu napadeného právního předpisu je pak posouzení, zda je zásah do namítaných základních práv věcně souladný s jejich ústavními garancemi. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře zdůraznil, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva a zároveň jde o hospodářské, sociální a kulturní právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto není přímo aplikovatelné ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judiciální. I v případě základních práv podle čl. 26 odst. 1 Listiny se však uplatní požadavek vyplývající z jejího čl. 4 odst. 4, aby při stanovení mezi těchto práv bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu [nálezy ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. 3. 2018 (N 55/88 SbNU 727; 81/2018 Sb.)].

53. V právě citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud v návaznosti na starší judikaturu vymezil, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, neboť taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí). Jinak řečeno, u práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají [nálezy ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 48, nebo ze dne 23. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12 (N 82/85 SbNU 393, 207/2017 Sb.), bod 66].

54. K tomu Ústavní soud konstatuje, že předmětný zákaz obsažený v bodu I./1 usnesení vlády č. 78, na základě kterého nelze daný druh podnikatelské činnosti realizovat v provozovně, v řadě případů znamená faktické znemožnění provozu dané výdělečné činnosti jako takové nebo alespoň velmi výrazné snížení možnosti zajistit si prostředky pro potřeby těchto provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb: např. některý sortiment nelze dálkovým způsobem buď vůbec prodávat, nebo jen s výraznými obtížemi, a také platí (jak navrhovatelka uvedla v replice ze dne 11. 1. 2021), že mezi spotřebiteli jsou i lidé, kteří si nedokáží elektronicky objednat potřebné zboží, a jsou tak oproti ostatním spotřebitelům výrazně znevýhodněni. Není tedy pochyb o tom – a ani vláda to nepopírá – že napadené ustanovení zasahuje do práva podnikat. Nadto lze konstatovat, že relevantní část provozovatelů maloobchodu a poskytovatelů služeb po stanovení nyní posuzovaného zákazu nebyla schopna si zajišťovat prostředky obživy svou podnikatelskou činností [srov. nálezy ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333, 338/2017 Sb.)]. Napadený zákaz se tedy dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

55. Současně je však třeba dodat, že žádné základní právo neexistuje osamoceno, a proto Ústavní soud provádí vyvažování jednotlivých v kolizi stojících základních práv. V nyní posuzované věci vláda argumentuje tím, že v kolizi stojícím právem je především ochrana zdraví (čl. 31 Listiny) a dokonce i právo na život (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tímto poměřováním v kolizi stojících základních práv se proto musel Ústavní soud zabývat.

56. Jak však již Ústavní soud naznačil shora, závěr o ústavnosti napadeného právního předpisu nelze učinit pouze na základě zhodnocení odůvodněnosti a intenzity zásahu do práv jednotlivých skupin podnikatelů jako takového. Druhou podstatnou rovinu celé věci totiž tvoří otázka, zda bylo ústavně konformní rozlišování mezi jednotlivými skupinami podnikatelů (tj. zákaz diskriminace).

57. K tomu Ústavní soud připomíná, že se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.; body 99–102) podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení. Konstatoval, že ústavní právo na rovné zacházení je zaručeno jednak v čl. 1 Listiny jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněné Listinou (rovnost akcesorická). S ohledem na okolnost, že Ústavní soud ve své judikatuře připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, resp. obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem rozhodující význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty“ ustanovením čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu proto není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým je zejména důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení [nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 100–101; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (303/2019 Sb.), bod 51].

58. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcem nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 173; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.), bod 136]. To, jak intenzivní bude přezkum přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)], přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká. Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 15/15 ze dne 30. 1. 2018 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), bod 38; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Vyšší míru intenzity pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli.

59. V nyní posuzovaném případě spočívá podstata krizového opatření (resp. jeho napadené části) v úplném zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách se současným uvedením 36 výjimek z tohoto zákazu.

60. S ohledem na shora uvedený test diskriminace má Ústavní soud za nesporné, že napadená regulace postihuje srovnatelné jedince a skupiny, tzn. poskytovatele daných služeb. Naplněn je rovněž druhý krok, tzn. je s nimi nakládáno odlišně, a to právě tím způsobem, že některým z nich je jejich podnikatelská činnost zakázána a jiným naopak umožněna. K otázce odlišného zacházení jdoucího

k tíži daným subjektům se Ústavní soud vyslovil již shora (bod 54), a to tím způsobem, že se napadený zákaz dotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat.

61. Ústavní soud se proto v dalším zabýval posouzením ospravedlnitelnosti odlišného zacházení, tzn. zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené, tedy zda se jedná o řešení, které může k tomuto cíli skutečně přispět ve shora uvedeném smyslu.

62. V prvé řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že nezpochybňuje existenci legitimního (tzn. ústavně aprobovaného) cíle, který napadené opatření v obecné rovině sleduje. Tímto cílem (v tomto ohledu lze pro stručnost odkázat na obě shora reprodukováná vyjádření vlády) je zabránění či alespoň zmírnění šíření vysoce nakažlivého respiračního onemocnění COVID-19, zabránění s tím souvisejícímu kolapsu zdravotnického systému a rozsáhlé újmě na zdraví a životech obyvatel. Vláda k tomu uvedla, že zvýšená mobilita osob a návštěvy provozoven, ve kterých dochází k osobnímu setkávání, představují signifikantní faktor při šíření nemoci, přičemž uzavření provozu maloobchodu a služeb má nezastupitelnou roli v komplexu všech přijatých krizových opatření ke zpomalení šíření epidemie. Napadeným ustanovením bodu I./1 usnesení vlády č. 78 byla sledována ochrana zdraví (zaručená ze strany státu čl. 31 Listiny), potažmo i života (čl. 6 odst. 1 Listiny). Tyto cíle vláda ve svém vyjádření ze dne 22. 12. 2020 vymezila tak, že jde o minimalizaci negativních dopadů nebezpečí souvisejících s výskytem koronaviru, přičemž hlavními cíli je 1. zabránit přeplnění kapacity nemocnic, 2. zabránit explozivnímu rozšíření viru COVID 19 a 3. snížit smrtnost a četnost těžkých průběhů infekce. Tyto cíle považuje Ústavní soud, a to i s ohledem na jejich ústavní garanci v Listině, za legitimní.

63. Jiná je však otázka, zda je dostatečně ospravedlnitelné a přiměřené i odlišné zacházení s jednotlivými skupinami podnikatelů, které napadené opatření zavádí. Konkrétně zůstává otázkou, zda pro toto odlišné zacházení existují dostatečně silné důvody, a to i v tom ohledu, zda nebylo možno sledovaného cíle dosáhnout za použití méně invazivních prostředků zasahujících základní práva dotčených subjektů.

64. K tomu se z vyjádření vlády ze dne 25. 1. 2021 podává, že „vláda ve svém předchozím vyjádření ani nyní netvrdí, že uzavření maloobchodu a služeb je opatřením, které samo o sobě vede k zpomalení šíření nákazy, ale že je neoddtělitně spojeno s dalšími restriktivními opatřeními. Všechna krizová opatření pak mají ve svém komplexu za cíl přerušit šíření nákazy mezi jednotlivci a v celé populaci, jak už vláda uvedla ve vyjádření z 22. prosince 2020 (omezit shlukování, snížení počtu setkávání, omezení pohybu osob, omezené poskytování vybraných služeb, používání ochranných a dezinfekčních prostředků). Vědecká zkoumání z poslední doby přitom potvrzují, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Otevřené obchody a služby nadto zvyšují nejen mobilitu osob, ale zvyšují i vytiženost hromadné dopravy. Rizikovost déletrvajících cest ve veřejné hromadné dopravě je přitom zdokumentována“.

65. K této zásadní otázce poměřování zavedeného úplného zákazu maloobchodního prodeje a poskytování služeb za současného stanovení výjimek z tohoto zákazu se tedy vláda nijak nevyjadřuje a není ani zřejmé, zda použití méně invazivních omezujících prostředků vůbec zvažovala. Tímto zvažováním totiž nemůže být kusé konstatování obsažené ve vyjádření vlády ze dne 22. 12. 2020, kde je v tomto směru pouze paušálně uvedeno, že „při závažné infekci, která se přenáší cestou kontaminovaných kapének a aerosolu, je třeba předcházet koncentraci lidí zejména v uzavřeném prostoru, za případného stanovení dalších podmínek jejich setrvávání v takovém místě. Je proto potřebné použít nástroje, jak regulovat provoz v takových místech“. Takto strohé konstatování zjevně nemůže získat na přesvědčivosti ani odkazem na prezentaci prof. R. Chlábka z tiskové konference Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 9. 2020, na kterou v tomto ohledu vláda odkazuje v poznámce pod čarou.

66. Ústavní soud uvádí, že citovaný čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti představuje zmocnění určené vládě pro vymezení práv, která se omezují. Zákonem, který na tento ústavní zákon navazuje, je krizový zákon, který v ustanoveních § 5 a 6 určuje, která práva lze za nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit. Nyní napadené usnesení vlády v tomto směru odkazuje na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona, což ovšem prakticky znamená, že takto vláda –

přínejmenším proklamativně – využila všechny možnosti, které zákon připouští [s jedinou výjimkou: práva na stávkou podle § 5 písm. f) krizového zákona]. Z hlediska rozhodování o nyní posuzované věci je však podstatné, že § 5 písm. b) a e) citovaného zákona výslovně připouští možnost omezit vlastnické a užívací právo a právo provozovat podnikatelskou činnost.

67. Současně je však nutno respektovat kautely plynoucí z Listiny, a to i v tak mimořádné situaci, kdy je vyhlášen nouzový stav. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny totiž platí, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Tento odstavec – společně s odstavcem 2 („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“) – zakotvuje jeden z klíčových principů právního státu: zatímco výkon státní moci je vázán zákony, tj. stát nesmí činit nic, co mu zákon nedovoluje, je tomu v případě jedince naopak – může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Ideovým východiskem citovaného pravidla je primát jednotlivce před státem. Na rozdíl od výkonu státní moci tak má jedinec daleko širší prostor pro svoje aktivity a stát jej může limitovat toliko zákonem, a to navíc nikoliv libovolně, nýbrž pouze v některých případech. Jinak řečeno, z citovaného článku Listiny plyne zákaz libovůle. Zákaz libovůle vyplývá i z principu materiálního právního státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podobně podle čl. 4 odst. 4 Listiny platí, že „[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“.

68. Ústavní soud uvádí, že si plně uvědomuje, že vláda byla v souvislosti s pandemickou krizí postavena před problémy, jejichž řešení prostřednictvím právní regulace je z mnoha důvodů mimořádně obtížné. Orgánům veřejné moci – což zdaleka neplatí pouze o České republice – v první řadě chybějí zkušenosti s řešením krize obdobného rozsahu a navíc je epidemická situace velmi dynamická a ani mezi odborníky nepanuje úplná shoda na tom, jak ji hodnotit a potažmo co nejefektivněji regulovat. Je však zároveň nutné zdůraznit, že regulace práv a povinností jednotlivců, potažmo rozhodování o tom, které skupině obyvatel zůstanou práva zachována a která naopak ponese břemena spojená s jejich omezením, nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Skutečnost, že orgán veřejné moci má pravomoc práva a povinnosti upravovat a zároveň nalezne potřebnou většinu k uplatnění této pravomoci, totiž sama o sobě k vydání ústavně souladného právního aktu nepostačuje. Taková právní regulace – což platí zejména, pokud jde o omezování práv základních – musí reflektovat i požadavek racionality, tj. musí být založena na rozumných, obecně akceptovatelných důvodech a tyto důvody musejí být rovněž navenek seznatelné. Tento požadavek je ostatně jedním ze základních stavebních kamenů právního státu, jak je ve své dřívější judikatuře Ústavní soud formuloval ve vztahu ke shora zmíněnému zákazu libovůle.

69. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti musí být ostatně z krizových opatření vlády vydávaných za nouzového stavu seznatelné vymezení omezovaných základních práv, rozsah těchto omezení a ukládané povinnosti a tato opatření musí být souladná s Listinou a také s krizovým zákonem.

70. Z právě uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne několik klíčových východisek. Především, vláda zvolila řešení spočívající v paušálním zákazu veškerého maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách, přičemž současně stanovila velké množství výjimek připomínající až „telefonní seznam“ (celkem 36). Základním deficitem tohoto postupu je však okolnost, že z žádného relevantního zdroje není patrné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení. V tomto směru vláda nevyužila ani možnost tyto zdroje uvést alespoň ve vyjádření k nyní posuzovanému návrhu, byť Ústavní soud ji k vyjádření vyzval opakovaně.

71. Za tyto konkrétní zdroje totiž Ústavní soud nemůže považovat tvrzení vlády (odkazující na zahraniční zdroje) o tom, že snížení mobility a setkávání lidí v provozovnách má pro zastavení expanze nemoci zásadní význam. Jakkoliv totiž Ústavní soud s tímto tvrzením nehodlá nijak polemizovat, není z něj bez dalšího zřejmé, zda právě zvolené opatření je v dané situaci skutečně nezbytné a zda ke srovnatelnému cíli nebylo možno dospět použitím méně omezujících opatření. Již z povahy věci je

totiž např. zřejmé, že podstata maloobchodního prodeje spočívá právě v tom, že lidé využívají prodejny v blízkosti svého bydliště (či zaměstnání), a nemusí proto daleko cestovat a využívat veřejné dopravní prostředky. Podobně odkazy vlády na výsledky výzkumů převzaté z USA (vyjádření ze dne 22. 12. 2020, s. 7–8) pouze dokládají jako nejrizikovější místa přenosu restaurace, fitness centra a kavárny, což se ovšem zjevně míjí s podstatou nyní posuzovaného krizového opatření. Zde učiněný poukaz na význam omezení sdružování a shromažďování osob je rovněž logický, nicméně opět z něj nelze dovodit vysvětlení, proč vláda přistoupila právě k této podobě zákazu prodeje a poskytování služeb.

72. Podstatným rozměrem nyní posuzované věci – který ovšem s právě zmíněnými východisky úzce souvisí – je totiž rovněž způsob, jakým vláda v napadeném opatření zakázala, resp. zakázala a povolila prodej výrobků a poskytování služeb. Byť za nouzového stavu, jak již Ústavní soud shora vyložil, je vláda v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti oprávněna omezit určitá základní práva, nezakotvuje citovaný čl. 2 odst. 3 Listiny „pouze“ výhradu zákona a není ani pouhým legislativně-technickým ustanovením, nýbrž odráží základní a nepřekročitelné hodnotové východisko materiálního právního státu založeného na respektu k základním právům a svobodám. Zatímco veřejnou moc lze uplatňovat pouze v případech předvídaných právem, základním stavem jednotlivce je stav svobody. Státní (veřejná moc) je sice legitimována i ústavně zmocněna k tomu, aby do tohoto základního stavu zasáhla, tedy aby práva a povinnosti jednotlivců regulovala, povaha tohoto zásahu však musí respektovat text i smysl ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny. Stát tudíž může jednotlivci ústavně předvídaným způsobem adresovat určitý příkaz či zákaz, nesmí však základní logiku vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem obrátit. Nelze tedy právním předpisem obecně a zcela neodůvodněně zakázat „vše“ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit“ (opět bez jakéhokoliv odůvodnění). Regulace práv a povinností osob, zejména regulace omezující základní práva a svobody, musí být naopak provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.

73. Požadavek racionálního a navenek seznatelného odůvodnění opatření zasahujícího do základních práv, a to způsobem, který vyvolává mezi srovnatelnými subjekty rozdílné dopady, je přitom imanentní součástí testu diskriminace, tzn. posouzení toho, zda jde o odlišné zacházení dostatečně odůvodněné a přiměřené. Jen v tomto případě je možno považovat toto odlišné zacházení za ospravedlnitelné. V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.

74. Tím spíše pak vyžaduje odůvodnění taková regulace, která vede k nerovnému zásahu do práva na podnikání v rámci jednotlivých typů podnikání v oblasti maloobchodu a služeb. Dochází-li pak k arbitrárnímu a neodůvodněnému rozhodnutí o tom, které typy maloobchodu a služeb budou povoleny a které zakázány, aniž by bylo možno v jednom každém případě zjistit pádné argumenty pro jejich nezbytnost či naopak zbytnost a epidemiologickou nebezpečnost či naopak akceptovatelnost, je tím zasaženo i do práva na rovný přístup k právu na podnikání, které je zaručeno ve spojení čl. 26 odst. 1 Listiny s čl. 1 Listiny, zaručujícím rovnost lidí v jejich právech.

75. Konkrétní nároky na racionalitu řešení či požadavky na úplnost a spolehlivost podkladů odůvodňujících přijetí určité právní regulace se ovšem mohou – ba musejí – odvíjet od konkrétní faktické situace, a odrážet tak realitu. Ústavní soud tak musí při přezkumu právního předpisu regulujícího práva a povinnosti osob reflektovat i to, jaké informace mohl a měl dotčený orgán veřejné moci mít k dispozici a v jaké faktické situaci se při formulaci konkrétního napadeného opatření nacházel. Je tak zjevné, že jiné (vyšší) nároky může Ústavní soud klást na racionalitu a podloženost zákona, jenž byl přijat v „klidných dobách“ po obsáhlých parlamentních debatách, byl doprovázen důvodovou zprávou a při jeho přijímání nebyl zákonodárce v časové tísní vyvolané vnějšími objektivními okolnostmi. Naopak při přezkumu právního předpisu, jenž by musel být z objektivních důvodů přijat takřikajíc „ze dne na den“ a který reaguje na komplikovanou faktickou situaci, jejíž vývoj je obtížné předvídat, je namístě určitá míra zdrženlivosti z hlediska jeho následného soudního přezkumu. Jak k tomu uvedl Ústavní soudní dvůr Rakouské republiky v rozhodnutí sp. zn. V 436/2020 ze dne 10. 12. 2020, v pro-

cesu vydávání nařízení musí být „zdokumentováno, na jakém informačním základu spočívá nařízení a že proběhlo zvažování v úvahu připadajících zájmů. Požadavky pro to samozřejmě nesmí být přehnané“.

76. Na jedné straně tudíž není úkolem Ústavního soudu požadovat v rámci ústavněprávního přezkumu po vládě, aby nalezla a perfektně odůvodnila (spíše hypotetické) „optimální řešení“ a optimální distribuci břemen spojených s omezením základních práv určitých skupin obyvatel, jestliže ani mezi odborníky neexistuje na hodnocení aktuální situace a prognózách jejího možného vývoje praktická shoda (požadavek na odůvodnění nesmí být „přehnaný“). Z ústavního hlediska však není možné připustit ani druhý extrém. Lakonicky řečeno, ani praktická nejistota a nedostatek perfektních informací neznamenaají, že vláda může učinit „cokoliv“ a spoléhat se přitom pouze na instinkt či politický kompromis. Rozhodnutí vlády se totiž musí opírat o odborná doporučení, vycházející z maximální míry dostupných znalostí o dané nemoci a jejím šíření.

77. Je přitom plně v dispozici vlády, z jakých zdrojů a jakým způsobem bude tyto informace čerpat, a v tomto ohledu musí být Ústavní soud velmi zdrženlivý. S ohledem na jeho povinnost chránit základní práva však musí trvat na tom, aby tyto důvody, dokládající potřebu (právě takto intenzivních) zásahů do základních práv prostřednictvím rozhodnutí vlády (krizové opatření), byly seznatelné, což konkrétně znamená, že by měly být veřejně přístupné. Je totiž třeba mít na zřeteli, že každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které samozřejmě musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci. Současně platí, že vláda musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.

78. Ústavní soud v této souvislosti odmítá případnou námitku, že nelze striktně požadovat, aby byl odůvodněn každý právní předpis, jelikož nelze např. v praxi požadovat odůvodnění novely zákona, přijaté na základě neodůvodněného pozměňovacího návrhu některého poslance v rámci druhého čtení. V nyní posuzované věci se totiž jedná o krizové opatření vlády, tedy kolektivního orgánu, u něhož lze očekávat a také požadovat, že vychází z dostatečných odborných podkladů a je racionálně odůvodněno.

79. Navíc je třeba při posuzování intenzity zásahu do základního práva svobodně podnikat a napadeným krizovým opatřením nastaveného odlišného zacházení mezi jednotlivými subjekty vycházet i z toho, že v současné době již měla vláda dostatek času, aby přijatá opatření mnohem lépe promyslela a odůvodnila, než tomu bylo v době nastavení omezujících opatření v březnu roku 2020. I pro tuto oblast výkonu veřejné moci totiž platí, že z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie, a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času. Důvodem tohoto zpřísňujícího požadavku je tedy jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva (v tomto případě do práva na podnikání) je mnohem invazivnější a „bolestivější“ než krátkodobé a dočasné omezení.

80. Soudní moc, která má ústavní povinnost chránit základní práva (čl. 4 Ústavy), a je proto povinna právní akty veřejné moci právě z tohoto hlediska přezkoumávat, tak nemůže efektivně činit za situace, kdy z nich samotných a ani z dostupných podkladů není seznatelné, proč a v jakém rozsahu byly vydány.

81. Jak je již uvedeno shora, Ústavní soud si je dobře vědom okolnosti, že v době vyhlášeného nouzového stavu není možno důsledně trvat na všech formálních atributech normotvorby, jako je tomu ve standardních podmínkách. Současně je však třeba vidět, že předmětnými krizovými opatřeními, vydávanými vládou (tzn. orgánem exekutivy), dochází skutečně k velmi robustním zásahům do zá-

kladních práv velkého množství jednotlivců i právnických osob, a proto musí být tato opatření přezkoumatelná nejen z hlediska procedurálního, nýbrž i materiálního. Efektivní přezkum prováděný Ústavním soudem proto není možný bez toho, aby vláda řádně vysvětlila nutnost vydání napadeného opatření (včetně doložení podkladů, ze kterých vycházela) a odůvodnila nezbytný rozsah omezení základních práv a vymezení uložených povinností. Jak se navíc podává již ze shora uvedeného, napadené opatření bylo vydáno po několikaměsíčních zkušenostech s vývojem pandemie v České republice i jinde ve světě, takže míra praktické nejistoty již nebyla tak vysoká jako v prvních měsících jejího průběhu, a lze proto očekávat, že vláda řadu relevantních podkladů pro racionální a odůvodněné rozhodování mít mohla a měla.

82. Pro rozhodnutí Ústavního soudu v projednávané věci ovšem není podstatná pouze existence ústavní povinnosti vlády opřít zvolené normativní řešení o racionální a seznatelné důvody, nýbrž i zodpovězení otázky, v jaké formě, kdy a komu tyto důvody a podklady musejí být k dispozici tak, aby krizové opatření nebylo shledáno neospravedlňujícím odlišné zacházení s dotčenými podnikatelskými subjekty.

83. Ústavní soud přitom vychází z přesvědčení, že není nutné, aby důvody normotvůrce, jež mohou posléze být relevantní pro přezkum ústavnosti předpisu, byly vždy bezpodmínečně explicitně zachyceny již ve formálním dokumentu, který by tvořil odůvodnění (důvodovou zprávu) právního předpisu. Byť u právních předpisů existuje na základě legislativních pravidel vlády povinnost předkládat s jejich návrhy i důvodovou zprávu, nejedná se o povinnost plynoucí přímo z ústavního pořádku. Na druhé straně však každý orgán veřejné moci, který upravuje právním předpisem práva a povinnosti osob, musí mít příslušné důvody a podklady k dispozici a přinejmenším v případě přezkumu ústavnosti takového právního předpisu musí být připraven je předložit Ústavnímu soudu. Pokud tak přesto neučiní, nelze než učinit závěr, že posuzovaná právní úprava je projevem libovůle. Jednoduše vyjádřeno: vychází-li Ústavní soud setrvale z teze o racionálním zákonodárci (resp. obecněji: normotvůrci), předpokládá také jako samozřejmost, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, zasahující do základních práv, vychází z dostatečných podkladů, při jeho schvalování jsou velmi pečlivě zvažovány protichůdné argumenty a je dána možnost jeho přezkoumatelnosti právě prostřednictvím toho, že tyto podklady budou alespoň následně k dispozici. V opačném případě se totiž nejedná o rozhodnutí racionální, nýbrž zcela nahodilé.

84. Z obdobných východisek vychází i německá ústavněprávní doktrína a také judikatura. Zatímco povinnost zákonného či podzákonného normotvůrce vždy zachytit důvody právního předpisu předem a ve formalizované podobě může být považována za ne zcela jednoznačnou (jakkoliv ji část doktríny ze Základního zákona dovozuje, srov. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 76 odst. 22, či Mann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 80 odst. 31), povinnost takové důvody mít k dispozici a v případě ústavního přezkumu být připraven je ústavnímu soudu předložit je obecně uznávána. Německý Spolkový ústavní soud tak například v minulosti dovodil povinnost zákonodárce (již je ovšem možno vztáhnout i na ostatní normotvůrce) právní předpisy „srozumitelně odůvodnit“ [nachvollziehbar zu begründen; BVerfGE 125, 175 (238)].

85. Specificky ve vztahu k právním předpisům vydávaným k regulaci epidemické situace v souvislosti s epidemií COVID může Ústavní soud odkázat (kromě rozhodnutí stejného soudu citovaného shora) kupř. na rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouské republiky sp. zn. V 411/2020 ze dne 14. 7. 2020, v němž soud zdůraznil, že „zákonodárce musí v procesu přijímání nařízení o omezeních, zákazech nebo výjimkách z nich zachytit řádně informace o okolnostech, které upravuje, aby tak umožnil následnou kontrolu zákonnosti, resp. ústavnosti nařízení. Zákonodárce je povinen dokumentovat postup při přijímání nařízení, a to i v době krize“.

86. V nyní posuzované věci proto bylo na vládě samotné, aby předložila dostatečné a racionální důvody, pro které přijala napadené opatření v takové podobě, v jaké je přijala. Teprve na jejich základě může Ústavní soud řádně plnit svou funkci a přezkoumat soulad napadeného právního předpisu se zákonem, resp. s ústavním pořádkem. V nyní posuzované věci přitom navrhovatelka poukazuje na absenci odůvodnění jak ve vztahu k samotnému zákazu, tak i ke stanoveným výjimkám z něj, když

označuje některé konkrétní příklady, jež považuje za nelogické. Rovněž tuto námitku shledává Ústavní soud důvodnou. Za této situace absence jakéhokoliv odůvodnění totiž není možno provést ani poměrování v kolizi stojících základních práv (právo svobodně podnikat a vlastnické právo proti právu na ochranu zdraví či právu na život).

87. Ústavní soud přitom nepochybnuje, že samotný účel, pro který jsou výjimky ze zákazu stanoveny, tedy aby bylo prodáváno nezbytné zboží a byly poskytovány nezbytné služby (zboží a služby základní denní potřeby – v zahraničních úpravách *essential goods and services*), lze označit za racionální, neboť jde, resp. má jít o sortiment, jehož nedostupnost v provozovnách by byla pro společnost a její fungování nanejvýš problematická, až fatální. Ostatně činí tak i ostatní země, které k obdobným opatřením přistoupily, což vláda ve svých vyjádřeních dokládá. Ústavní soud je však povinen posoudit, zda zařazení zboží – na které navrhovatelka v rámci svých námitek poukazuje – do těchto výjimek je z hlediska uvedeného účelu racionální. Ústavní soud k tomu opakovaně uvádí, že nemůže vstupovat na pole politického rozhodování tím, že by vyžadoval optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně ani nelze v ústavní rovině vždy přesně specifikovat, postačí, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen. Zde je nutno akceptovat širokou míru volné úvahy vlády, neboť požadavek zcela exaktně odůvodnitelné povahy zboží a služeb jako „nezbytných“ by byl nemožný [srov. nálezy ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889, 271/2016 Sb.)]. Ostatně i ze zahraniční právní úpravy vyplývá, že přístup států k tomu, co patří mezi základní zboží a služby, na které se mají vztahovat výjimky ze zákazu, není totožný.

88. Podstatná je však okolnost, aby vláda byla schopna řádně a přesvědčivě odůvodnit, 1. z jakých důvodů bylo nezbytné přikročit k úplnému zákazu maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách (tzn. zejména, proč nebylo možno srovnatelného výsledku dosáhnout méně invazivními prostředky, tedy např. omezením počtu přítomných zákazníků a dalšími opatřeními) a 2. v čem spočívá racionalita stanovených výjimek.

89. Samotná vláda totiž ve vyjádření ze dne 22. 12. 2020 připouští, že definice tzv. zbytných obchodů (*non-essential shops and services*) se v průběhu pandemie liší stát od státu, když uvádí, že „neexistuje jednotný univerzální seznam, jenž by např. napříč Evropou vymezoval, co je základní denní potřebou obyvatelstva. Definování obchodů a služeb, které jsou pro každodenní život během pandemie nezbytné, tak závisí na rozhodnutí politické reprezentace“. Tuto skutečnost Ústavní soud plně respektuje, nicméně právě z tohoto důvodu je nezbytné, aby vláda (jakožto politický reprezentant) výjimky náležitě vysvětlila. Platí totiž, že obě možné zvolené metody, tzn. plošný zákaz prodeje se stanovenými výjimkami, anebo naopak taxativní určení segmentu zakázaného prodeje, vedou ke stejnému cíli: z množství podnikatelských subjektů vláda rozhoduje o tom, kdo bude moci i nadále svoji činnost řádně vykonávat a kdo nikoliv.

90. Ústavní soud nepochybnuje právo vlády činit toto politické rozhodnutí, které musí být výsledkem pečlivého zvažování různých aspektů (zdravotních, sociálních, ekonomických atp.) a za které také nese plnou odpovědnost, nicméně z důvodu ochrany základních práv dotčených subjektů musí trvat na tom, aby je vláda řádně a konkrétně vysvětlila, neboť jen tak bude zajištěno, že toto rozhodnutí nebude zcela libovolné. Ostatně, zejména dotčení provozovatelé prodeje a služeb mají právo na to, aby se dozvěděli důvody odlišného zacházení s nimi.

91. Ústavní soud proto činí závěr, že za situace, kdy vláda využije možnosti omezit základní práva nebo svobody krizovým opatřením a uložit jeho adresátům povinnosti, musí být schopna své opatření také řádně odůvodnit, aby bylo zjevné, že její rozhodování nebylo libovolné či nahodilé. To konkrétně znamená, že by měly být (přínejmenším) dostupné informace, na základě kterých vláda v těchto případech rozhoduje, a tyto informace musí být následně přezkoumatelné v řízení před Ústavním soudem. Odkaz na negativní vývoj epidemické situace, na kterém jsou založena vyjádření vlády k podanému návrhu navrhovatelky, je totiž „pouze“ specifikací legitimního cíle, jenž je napadenou úpravou sledován, nic však již nevypovídá o racionálním vztahu mezi tímto cílem a zvoleným opatřením či dokonce o nezbytnosti takového opatření. Jakkoliv je Ústavní soud při posuzování vhodnosti a nezbytnosti posuzovaného opatření připraven poskytnout vládě značný prostor pro formulaci právní

úpravy (právě s ohledem na obtížnou, dynamickou a fakticky nepřehlednou situaci), ani tento zdrženlivý přístup nemůže ospravedlnit postup vlády, která své opatření nebyla schopna podepřít racionálními argumenty.

92. Pokud konečně vláda v obou citovaných vyjádřeních argumentuje zahraniční právní úpravou, spočívající často rovněž v zákazu prodeje se stanovenými výjimkami, uvádí k tomu Ústavní soud, že v řadě zemí (Rakousko, Polsko, Bavorsko) jsou krizová opatření vlády a ministerstev odůvodňována (příkladný výčet obsahující konkrétní odkazy viz např. text J. Wintra Neodůvodněná krizová opatření vlády odporují principům demokratického právního státu, in *Právo a krize*, 30. 1. 2021, <https://pravoakrize.net/neoduvodnena-krizova-opatreni-vlady-odporujiprincipum-demokratickeho-pravniho-statu/>). Vládou uváděný komparativní argument je proto „dvousečný“: lze jím totiž dovodit nejen podobný postup exekutivních orgánů jiných evropských zemí v době pandemie z hlediska stanovení zákazů a výjimek z nich, nýbrž také požadavek odpovídajícího odůvodňování těchto opatření. Lapidárně vyjádřeno, z těchto příkladů je patrné, že i v tak hektické a vypjaté situaci není možno rezignovat na přiměřené odůvodňování restriktivních opatření.

93. Lze tak shrnout, že Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu nelze klást stejné nároky jako za „klidného počasí“, tzn. není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásahy do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek. Jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřipustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva).

94. Toto odůvodnění přitom není jen nezbytným podkladem pro přezkum prováděný Ústavním soudem, nýbrž také pro společenskou akceptaci, a tedy i legitimitu krizových opatření. Jak je již uvedeno shora, ústavní systém České republiky je založen na primátu jednotlivce před státem a navazuje tak konzistentně na učení o společenské smlouvě. Tomuto pojetí je však bytostně cizí postup, kdy exekutivní orgán vydává opatření velmi zásadně zasahující do základních práv těchto jednotlivců, aniž by přitom byla tato opatření řádně a racionálně odůvodněna. V takovém případě totiž pochopitelně klesá i jejich legitimita a ochota je důsledně akceptovat občany.

95. Proto Ústavní soud napadený bod I./1 usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny zrušil.

IX. Závěr

96. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že v průběhu řízení o podaném návrhu pozbyl platnosti bod I./1 usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., bod I./1 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 477/2020 Sb., bod II usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2, vyhlášeného pod č. 471/2020 Sb., bod 2 usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření, vyhlášeného pod č. 472/2020 Sb., a bod I./1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 23/2021 Sb. Ústavní soud proto řízení o části návrhu směřující proti uvedeným ustanovením zastavil podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (výrok I).

97. Ústavní soud zrušil napadený bod I./1 usnesení vlády č. 31/2021 Sb. z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny a porušení čl. 26

odst. 1 ve spojení s čl. 1 Listiny ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (výrok II).

98. Ústavní soud si je vědom okolnosti, že k publikaci tohoto nálezu, a tedy i k jeho vykonatelnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dojde až po uplynutí platnosti napadeného krizového opatření (14. 2. 2021). Jakkoliv je proto zřejmé, že v důsledku tohoto nálezu bezprostředně nedojde „k otevření maloobchodního prodeje“, přesto však Ústavní soud považuje závěry obsažené v odůvodnění tohoto nálezu za velmi zásadní, jelikož představují jakési „memento“ pro případná další omezující opatření vlády.

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 soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Vladimír Sládeček.

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 dne 26. ledna 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., sídlem Aranžerská 166, Praha 9, na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a vlády a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

I. Návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ se zamítá.

II. Řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., se zastavuje.

Odůvodnění**I.****Předmět řízení**

1. Skupina 17 senátorů se podáním došlým dne 22. 8. 2017, doplněným podáním doručeným dne 17. 10. 2017, obrátila dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

2. Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále též „novelizující zákon“) zákonodárce novelizoval s účinností k 1. 1. 2018 více než čtyři desítky právních předpisů převážně na úseku stavební správy, ochrany životního prostředí a správy daní, mezi nimi rovněž zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Konkrétně část šestá čl. VII bod 17 zákona č. 225/2017 Sb. novelizovala ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že slova „správního řízení“ nahradila slovy „řízení podle tohoto zákona“, čímž se omezil okruh

těch řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Část první čl. I bod 12 novelizujícího zákona pak do § 4 stavebního zákona doplnila odstavce 9 až 11, které upravují problematiku přezkumu nezákonného závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to do určité míry odlišně od obecné právní úpravy obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

3. Z důvodové zprávy k novelizujícímu zákonu, jakož i z vyjádření vlády coby vedlejší účastnice řízení vyplývá, že jedním z hlavních účelů novelizované právní úpravy jako celku má být mj. zkrácení délky a snížení komplikovanosti územního a stavebního řízení (resp. povolovacích procesů *sensu lato*). Těchto řízení se přitom v některých případech účastní rovněž spolky (slovy zákona o ochraně přírody a krajiny stále „občanská sdružení“), jejichž předmětem činnosti je podle stanov ochrana přírody a krajiny.

4. Navrhovatelka napadá novelizovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 3) a stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11), tj. ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Tento svůj požadavek opírá v obecné rovině o tvrzení, že tato ustanovení porušují zejména právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a vlastnickým právem podle čl. 11 odst. 1 Listiny, stejně tak i právem podle čl. 38 odst. 2 Listiny na to, aby věc každého byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděných důkazům. Napadená právní úprava podle ní rovněž popírá ústavní příkaz k dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva [čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)].

5. Úlohou Ústavního soudu je v tomto řízení posoudit, zda jsou napadená ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny v rozporu s ústavním pořádkem, či nikoliv [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za tímto účelem Ústavní soud zkoumá jak zachování právotvorné kompetence v podobě dodržení ústavních mezí pro přijetí a vyhlášení zákona, tak i obsahové posouzení napadených ustanovení zákonů, a to toliko pohledem ústavního pořádku (srov. Filip, J. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1082). Ústavnímu soudu naopak nepřísluší zkoumat, zda zákonodárcem přijatá právní úprava představuje řešení nejlepší možné, resp. toto hledisko zásadně nemůže být důvodem pro zrušení napadených ustanovení zákona.

II.

Argumentace navrhovatelky

6. Úvodem navrhovatelka přibližuje rozdíl v právní úpravě obsažené v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., a po její účinnosti. Zatímco před účinností novelizujícího zákona bylo dotčené veřejnosti (spolkům) zaručeno účastenství ve všech správních řízeních, včetně územního řízení, stavebního řízení i řízení o dodatečném povolení stavby, za podmínky, že se mohou dotýkat zájmů na ochraně přírody a krajiny, napadená právní úprava toto právo omezila jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze slov „řízení podle tohoto zákona“ obsažených v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka za použití argumentu *a contrario* dovozuje, že žádných jiných řízení, než je řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, se ekologické spolky již nebudou moci účastnit. Navrhovatelce pak zejména vadí vyloučení účastenství těchto spolků z rozhodovacích procesů u tzv. „středně velkých záměrů“, které podle ní tvoří více než 90 % všech stavebních záměrů v České republice. Takto provedenou změnu právní úpravy pokládá navrhovatelka za neslučitelnou s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, čl. 38 odst. 2 větou první Listiny, čl. 4 odst. 4 Listiny, a to vše ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a zejména s čl. 35 odst. 1 Listiny zaručujícím právo na příznivé životní prostředí.

7. Z čl. 36 odst. 1 Listiny a navazujícího čl. 38 odst. 2 věty první Listiny navrhovatelka dovozuje ústavně zaručené „základní procesní právo na účastenství v řízení“, resp. „základní procesní právo být účastníkem řízení“. To podle ní *in concreto* znamená, že „pokud zákon zakládá určitému správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o (subjektivních) právech osob, pak na základě čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věty první Listiny musí nejen (i) upravit správní řízení jako takové, ale též (ii) zaručit každé osobě ... dotčené osobě v ústavněprávním smyslu ... postavení účastníka, které jí umožní domáhat se svého práva“.

8. Následně navrhovatelka vymezuje celkem pět kategorií osob, které podle ní mohou být realizací stavebního záměru potenciálně dotčeny na svých subjektivních právech. Zdůrazňuje, že kromě stavebníka, vlastníků (nejen) sousedních pozemků a osob majících věcná práva k těmto pozemkům, jde rovněž o osoby disponující jiným majetkovým právem, než je právo věcné, které se váže k pozemku, stavbě či jiné nemovité věci a může být dotčeno stavebním záměrem. Jde podle ní zejména o závazková užívací práva nebo užívací práva odvozená z rodinněprávních vztahů. Další skupinu pak tvoří všichni, kterým svědčí „ústavně zaručené základní právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, a to v podobě a rozsahu, v jakém je v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provedeno zákonem. Sem patří zejména ... zákonem zaručená práva týkající se obecného užívání přírodních veřejných statků ...“, což navrhovatelka demonstruje na několika příkladech. Těmto posledním dvěma skupinám však podle ní není zaručeno účastenství v povolovacích řízeních *sensu lato*. To má být v rozporu s čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který pod pojem „majetek“ zahrnuje i závazková užívací práva k nemovitostem. Navrhovatelka rovněž poukazuje na to, že rovněž § 1044 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přiznává nájemcům, uživatelům a detentorům „obdobná žalobní práva na ochranu svých majetkových práv k věci, jaká zaručuje vlastníkovi ... Zaručuje-li proto zákon detentorům věcí samostatnou ochranu jejich majetkových práv v rovině soukromého práva, lze platnou ústavní a zákonnou úpravu jen stěží legitimně vykládat tak, že v rovině veřejného práva zaručena není“.

9. Navrhovatelka dále argumentuje právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, které se podle ní překrývá s právem vlastnickým a jinými soukromými majetkovými právy. Současně odkazuje na náleze ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), z něhož dovozuje, že fyzickým osobám sdruženým ve spolcích nelze upírat jejich právo na účastenství ve správních řízeních kvůli tomu, že svá práva delegovaly na spolek coby právnickou osobu. Závěrem uvádí, že výše uvedené argumenty nepřímou podporuje i čl. 1 odst. 1 rezoluce č. 77 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů.

10. Navrhovatelka má za to, že s ohledem na čl. 36 odst. 4 Listiny musí být podmínky a podrobnosti práva na stanovený postup před orgánem veřejné moci upraveny přímo zákonem, a to včetně okruhu účastníků řízení a jejich postavení. Žádná osoba pak nemůže být zákonem vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva. Právní úpravu obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka podrobuje testu proporcionality a dospívá k závěru, že předmětné ustanovení neobstojí v kritériu potřebnosti. Vymezuje se v rámci toho proti důvodové zprávě k novelizujícímu zákonu, resp. proti odůvodnění pozměňovacího návrhu poslanců Bc. Františka Adámka a Jaroslava Foldyny, podle nichž je cílem předmětného ustanovení zabránit nadměrným a nepodloženým blokážím výstavby a potenciálního ekonomického rozvoje. Podle navrhovatelky přitom neexistuje žádná odborná studie, z níž by vyplývalo, že ekologické spolky neoprávněně prodlužují správní řízení či se dopouštějí významných obstrukcí. Parlament podle jejího přesvědčení schválil předmětné ustanovení zákona vylučující účast spolků ve správních řízeních (a tudíž i dotčené veřejnosti v podobě nájemců, pachtýřů a dalších osob, jimž svědčí relativní majetkové právo k nemovitostem, jakož i všech majících právo na příznivé životní prostředí), a to nikoliv na základě objektivních a empiricky potvrzených údajů, ale toliko „na základě subjektivní předpojatosti“.

11. Podle navrhovatelky „v důsledku kombinace novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a formy závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny tak bude veřejná správa rozhodovat řadu otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny bez jakékoli účasti dotčené veřejnosti“. To je z jejího pohledu ústavně nepřijatelné. Navrhovatelka je toho názoru, že

„zrušení účastenství dalších dotčených osob (ve formě spolků) ve správních řízeních o středně velkých záměrech podle stavebního zákona nemůže být účinně kompenzováno ani případným zachováním jejich práva na soudní ochranu zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu na základě žaloby podle čl. 36 odst. 2 Listiny a § 65 a násl. soudního řádu správního“. Důvodem je podle navrhovatelky zejména to, že tato soudní ochrana přichází až *ex post*, resp. až po právní moci správního rozhodnutí. Dále ve svém návrhu zdůrazňuje, že negativní důsledky zrušení účastenství spolků jsou ve správních řízeních umocněny institucionálním problémem spočívajícím v tzv. děleném (smíšeném) modelu, kdy je rozhodování o stavebních záměrech údajně ovlivněno finančním, personálním a zájmovým propojením regionálních podnikatelů s politiky, pod jejichž vlivem mají být stavební úřady (bod 62 návrhu). V důsledku novelizované právní úpravy proto dnes platí, že vydá-li „stavební úřad rozhodnutí o umístění nebo povolení stavby v rozporu s podkladovým rozhodnutím nebo závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody anebo dokonce bez něj, není kromě účastníků nikdo, kdo by jej z tohoto důvodu mohl ve správním řízení napadnout (řádným) opravným prostředkem“.

12. Podáním ze dne 16. 10. 2017 navrhovatelka doplnila odůvodnění svého návrhu a uvedla, že nejvýznamnějším přínosem účastenství spolků ve správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny je ochrana před nepřiměřenými stavebními a těžebními záměry, které by jinak, nebýt těchto spolků, veřejná správa povolila. To navrhovatelka demonstruje na příkladu „20 ekologických kauz v ČR“, u nichž aktivita spolku údajně přispěla k ochraně ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí.

13. Pokud jde o návrh na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, uvádí k němu navrhovatelka, že § 4 odst. 9 stavebního zákona zavádí zvláštní, restriktivní režim pro přezkum závazných stanovisek, když ta mohou být přezkoumána pouze na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu správnímu rozhodnutí ve věci samé postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (ve znění do 31. 12. 2017). Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona však navrhovatelka zároveň chápe jako speciální vůči § 149 odst. 5 správního řádu (ve znění do 31. 12. 2017), což má za následek, že pro účely řízení podle stavebního zákona není možné z moci úřední přezkoumávat zákonnost závazných stanovisek vydaných dotčenými orgány. Navrhovatelka z toho dovozuje, že „přezkum závazného stanoviska tak je možný již jen na základě odvolání, tedy iniciativy účastníka řízení“, což je problematické, neboť v rámci odvolacího řízení může správní orgán „přezkoumat závazné stanovisko jen z hlediska zákonnosti, ale nikoliv též z hlediska (věcné) správnosti ...“.

14. Preferenční zacházení se závaznými stanovisky sloužícími jako podklad pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona spatřuje navrhovatelka dále v tom, že důvodem pro obnovu řízení podle § 4 odst. 11 není „zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci“.

15. K výše uvedenému „preferenčnímu zacházení“ však není podle navrhovatelky v právním státě žádný rozumný a legitimní důvod. Napadená ustanovení jsou tak v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s ústavním principem rovnosti, resp. čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť napadená právní úprava „neodůvodněně procesně privileguje účastníky v řízení podle stavebního zákona v porovnání s účastníky v řízeních podle všech ostatních zákonů“ (bod 78 návrhu).

16. Navrhovatelka rovněž namítá protiústavnost roční prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku, upravené v § 4 odst. 10 stavebního zákona. S ohledem na reálnou praxi v řízeních podle stavebního zákona to však v řadě případů znamená faktickou nepřezkoumatelnost zákonnosti závazných stanovisek vydávaných pro účely stavebního zákona, a to nejen v přezkumném řízení, ale dokonce i v řízení odvolacím. To však podle navrhovatelky podstatným způsobem bez legitimního důvodu znevýhodňuje ochranu práv účastníků v řízeních podle stavebního zákona v porovnání s ochranou práv účastníků v řízeních podle všech ostatních zákonů. I zde proto navrhovatelka spatřuje rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. K tvržené protiústavnosti § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona navrhovatelka jako podpůrný argument dodává, že napadená ustanovení jsou rovněž v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 (sic – pozn. red.; správně patrně odstavcem 2) písm. e) a čl. 11 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Z této unijní směrnice podle navrhovatelky vyplývá pro Českou republiku mezinárodněprávní závazek, aby správní řízení, v němž se přezkoumává zákonnost závazných stanovisek EIA, bylo vedeno „spravedlivě a nestranně“. Pokud je však tento přezkum ve správním řízení omezen či vyloučen, resp. neprobíhá-li stejným způsobem a za stejných podmínek jako přezkum ostatních závazných stanovisek v rámci režimu podle § 149 správního řádu, jen stěží může jít o „spravedlivé“ řízení ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice EIA.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

18. Soudce zpravodaj zaslal v souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh Poslanecké sněmovně a Senátu jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

III./a

Vyjádření komor Parlamentu

19. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření podepsaném jejím předsedou vyjádřila k průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí novelizujícího zákona. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 927 dne 3. 10. 2016. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 26. 10. 2016. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (garanční výbor), výboru pro životní prostředí a hospodářskému výboru. Usnesení jednotlivých výborů bylo řádně doručeno poslancům. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 28. 2. 2017 a pozměňovací návrhy byly zapracovány jako tisk č. 927/5, který byl doručen poslancům dne 1. 3. 2017. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 5. 4. 2017, kdy byl návrh schválen Poslaneckou sněmovnou ve znění přijatých pozměňovacích návrhů usnesením č. 1609.

20. Dotčená ustanovení novelizujícího zákona byla předložena a schválena jako pozměňovací návrhy uvedené ve sněmovním tisku č. 927/5 pod označením F.3, v návrhu bod A), a A.5, v návrhu bod B). Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo k oběma pozměňovacím návrhům souhlasné stanovisko, stanovisko Ministerstva životního prostředí vydané k pozměňovacímu návrhu F.3 bylo nesouhlasné.

21. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 9. 5. 2017. Senát projednal návrh zákona dne 7. 6. 2017 jako senátní tisk č. 108 a usnesením č. 180 vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem jednala dne 27. 6. 2017, kdy usnesením č. 1714 setrvala na původním návrhu zákona podle sněmovního tisku č. 927/7. Zákon by podepsán prezidentem republiky dne 13. 7. 2017. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření závěrem konstatuje, že návrh zákona byl přijat ústavně předepsaným postupem.

22. Z vyjádření Senátu podepsaného jeho předsedou vyplývá, že po postoupení návrhu zákona Senátu byl tento návrh projednán výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako výborem garančním a dále výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výborem ústavně-právním. Garanční výbor, který návrh zákona projednal dne 30. 5. 2017, k němu nepřijal žádné usnesení, neboť žádný z podaných návrhů nezískal potřebnou většinu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu svým usnesením ze dne 23. 5. 2017 navrhl zákonnou předlohu v předloženém znění schválit. Ústavně-právní výbor svým usnesením ze dne 17. 5. 2017 doporučil zamítnutí návrhu zákona.

23. Na plénu Senátu se nad návrhem zákona vedla takřka 8 hodin trvající rozprava, která vedla k předložení celkem 31 pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrhy se přitom týkaly jak vypuštění

slov „podle tohoto zákona“ v navržené novelizaci zákona o ochraně přírody i krajiny, tak i modifikace speciálního režimu při přezkumu závazných stanovisek podle stavebního zákona. Z 31 pozměňovacích návrhů podaných na plénu bylo nakonec schváleno 19, včetně toho, který upravoval vypuštění zvláštních pravidel pro přezkum závazných stanovisek v režimu stavebního zákona.

III./b Vyjádření vlády

24. Dne 1. 11. 2017 obdržel Ústavní soud vyrozumění vlády, podepsané ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, že vláda svým usnesením č. 715 ze dne 11. 10. 2017 schválila svůj vstup do řízení a navrhuje, aby Ústavní soud návrh v plném rozsahu zamítl.

25. Na úvod vláda zdůrazňuje, že netvrdí, že by výlučnými problémy nepřiměřené délky a komplikovanosti územního a stavebního řízení byla jen široká možnost úcastenství spolků a extenzivní a opakovaný přezkum závazných stanovisek. Vláda upozornila, že novelizace provedená zákonem č. 225/2017 Sb. byla podstatně širší a přinesla celou řadu dalších legislativních změn majících za cíl zrychlit a zjednodušit povoloovací procesy. Současně však upozornila na to, že dřívější prakticky neomezená možnost účasti spolků v územních a stavebních řízeních byla jednou z příčin zdoluhavých a nehospodárných správních řízení. V mnoha případech navíc tyto spolky ani nepůsobily v místě realizace stavebního záměru, když se nezdídky vyskytovaly i případy zcela účelově založených spolků, které měly za cíl „vydírat stavebníka a žádat finanční náhradu za to, že svou účast a obstrukce ukončí“.

26. Navrhovatelka podle vlády zcela pomíjí legislativní kontext, v němž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny existoval a nadále existuje. Práva na ochranu životního prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny se lze totiž domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Současně vláda podotýká, že v praxi se právo na příznivé životní prostředí nejčastěji střetává s ústavně zaručeným vlastnickým právem podle čl. 11 Listiny, které je však na rozdíl od práva na příznivé životní prostředí právem přímo vymahatelným.

27. Dřívější právní úpravu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vláda v komparativním pohledu označuje za určitou anomálii, která měla své místo v právním řádu snad krátce po pádu komunistického režimu. V současnosti však pro takto široce pojaté úcastenství spolků ve správních řízeních neshledává racionální důvod. Z unijního ani mezinárodního práva nevyplyvá pro Českou republiku žádný (nepřímo dovoditelný) závazek, aby stát zajistil účast veřejnosti ve formě spolků *en bloc* ve všech územních a stavebních řízeních, a to bez vazby na velikost záměru a jeho možný vliv na životní prostředí.

28. I po nabytí účinnosti novelizujícího zákona spolkům zůstala možnost účastnit se širokého spektra správních řízení, v nichž lze skutečně identifikovat možný vliv záměru na životní prostředí. V návaznosti na to vláda uvádí celou řadu správních řízení, jichž se mohou spolky i nadále účastnit. Jedná se zejména o územní řízení, stavební řízení a další řízení podle stavebního zákona a dalších zákonů definovaná jako navazující řízení podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o EIA“), a to včetně tzv. podlimitních záměrů. Dále je účast těchto spolků zajištěna v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o integrované prevenci“), v řízeních podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vodní zákon“), jakož i v celé řadě správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

29. Vláda současně namítá, že navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek úcastenství ve správním řízení se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektiv-

ním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. V případě (ne)účasti ekologických spolků ve správním řízení však k ničemu takovému nedochází. Účastenství ve správním řízení nemůže dle názoru vlády vznikat ani osobám, které jsou záměrem dotčeny hypoteticky a nepřímo, tj. při potenciálním užívání veřejných statků nebo užívání majetku v postavení nájemců apod., tedy nikoliv při užívání majetku vlastního. Tvrzeň subjektivní práva rezidentů a nájemců nelze dovozovat z extenzivně pojaté definice pojmů příroda a krajina. Vláda je toho názoru, že podstatou užívacích práv je umožnění užívání určité věci, nikoliv umožnění rozhodování o jejím právním či faktickém osudu. Jelikož tyto osoby (typicky nájemce) nabývají svá práva výlučně skrze vlastníka, nedává žádný smysl, aby jim bylo umožněno zrovna v územním a stavebním řízení rozhodování o osudu věci bez ohledu na rozhodnutí vlastníka, popř. dokonce v rozporu s jeho vůlí.

30. K tvrzené nepřiměřenosti napadených ustanovení vláda uvádí, že nesprávná je již samotná premisa uplatnit na věc test proporcionality. S odkazem na dřívější judikaturu Ústavního soudu má vláda za to, že omezení práva na příznivé životní prostředí podléhá testu racionality, nikoliv testu proporcionality. Předmětnou novelou navíc nedošlo k zásahu do esenciálního obsahu práva, jelikož se pouze změnil rozsah práva na účastenství ve správních řízeních. Toto omezení je podle vlády rozumné, důvodné a v konečném důsledku díky němu dochází k „mnohem proporcionálnější ochraně práva přímo dotčených účastníků práva na spravedlivý proces v podobě zjednodušení a zrychlení řízení“. Odkazem na celou řadu rozhodnutí správních soudů pak vláda demonstruje obstrukční chování spolků. Stejně tak vláda uvádí, že systémové obstrukce ekologických spolků, včetně uplatňování námitek „systémové podjatosti“, překročily ještě před přijetím novelizujícího zákona takovou mez, že tuto otázku muselo na základě úkolu z usnesení vlády řešit Ministerstvo pro místní rozvoj.

31. V další části svého vyjádření vláda popírá, že by byla protiústavní ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona. Podle vlády nelze v našem právním řádu najít žádné jiné správní řízení, v němž by měla závazná stanoviska dotčených správních orgánů takový význam, jako je tomu právě v řízeních podle stavebního zákona. Přijetí několika zvláštních pravidel o přezkumu závazných stanovisek je proto zcela rozumné a plně v intencích judikatury citované navrhovatelkou. Tvrzeň „preferenční zacházení“ je tedy „založeno na objektivních, racionálních a ospravedlnitelných důvodech“. Nejedná se navíc o první případ preferenčního omezení přezkumného řízení, což vláda uvádí na příkladu vyloučení přezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutí, kterým byl povolen vklad k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí.

32. Vláda současně upozorňuje na nesprávný výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona provedený navrhovatelkou. Podle názoru vlády je totiž § 4 odst. 9 stavebního zákona ve vztahu speciality pouze k § 149 odst. 5 (od 1. 1. 2018 odstavec 6) správního řádu, nikoliv však k § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odstavec 5). Platí přitom, že ve vztahu k postupu podle § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odstavec 5) správního řádu se neuplatní ani zvláštní pravidlo pro počítání roční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Proto je v souladu s obecným ustanovením § 96 odst. 1 správního řádu nutné počátek lhůty i nadále počítat od právní moci rozhodnutí.

33. Konečně pak § 4 odstavce 9 až 11 stavebního zákona nejsou podle přesvědčení vlády ani v rozporu se směrnicí EIA. Ta totiž zakotvuje požadavky minimálního standardu, který je vyžadován po členských státech, nikoliv však požadavek stejných pravidel pro přezkum všech závazných stanovisek napříč právním řádem členského státu. Novelizovaná právní úprava podle vlády dokonce lépe odpovídá požadavku včasnosti řízení, vyžadovanému směrnicí, neboť došlo k celkovému zkrácení lhůt pro zahájení přezkumu.

III./c

Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

34. Vyrozměněním ze dne 21. 9. 2017 vstoupila Veřejná ochránkyně práv do řízení jako vedlejší účastník. Dne 23. 10. 2017 pak Ústavní soud obdržel její vyjádření k návrhu. V něm navrhla, aby Ústavní

soud návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona plně vyhověl.

35. Veřejná ochránkyně práv opakuje z větší části argumenty uplatněné navrhovatelkou, avšak s tím rozdílem, že na posouzení ústavnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejprve uplatňuje test racionality. Dospívá přitom k závěru, že novelizované znění tohoto ustanovení zasahuje do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny. Fakticky jediným významným typem řízení, v němž bude mít veřejnost možnost participovat na rozhodnutí orgánu veřejné moci, bude pouze proces posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona o EIA. Tato ochrana je podle Veřejné ochránkyně práv z pohledu čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny nedostatečná a v zásadě rozporná s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“). Z důvodu zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny přistupuje Veřejná ochránkyně práv k testu proporcionality. Má přitom za to, že napadená ustanovení zákona nejsou způsobilá dosáhnout cíle spočívajícího ve zrychlení povolovacích procesů. Dané ustanovení proto neprojde ani přes první kritérium testu proporcionality, z čehož Veřejná ochránkyně práv dovozuje jeho protiústavnost.

36. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Veřejná ochránkyně práv pouze stručně uvádí, že v důsledku novelizované právní úpravy může snadno dojít k uplynutí roční prekluzivní lhůty v době odvolacího řízení, v důsledku čehož již nepůjde nezákonné závazné stanovisko změnit nebo zrušit. Současně Veřejná ochránkyně práv považuje za nežádoucí, že je zavedena další výjimka z obecné právní úpravy správního řízení podle správního řádu.

III./d

Vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc.

37. Dne 23. 1. 2018 obdržel Ústavní soud nevyžádané stručné vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., (vedoucího katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy) k posuzovanému návrhu, označené jako *amicus curiae brief*. Uvádí v něm, že si „jakožto jediný profesor v oboru práva životního prostředí v České republice“ dovoluje podat Ústavnímu soudu vyjádření, v němž vyjadřuje svou podporu návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona. Zdůrazňuje přitom, že „novelizace likviduje v ustanovení odst. 3 v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny to nejdůležitější, co bylo po 25 let jeho vlastním smyslem a účelem“. Pokud totiž omezila právo veřejnosti (potažmo spolků) již jen na účastenství ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zcela opomněla klíčový systémový aspekt, že řadu stěžejních otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny posuzují orgány ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny nikoli ve správním řízení (formou rozhodnutí), ale ve zjednodušeném řízení formou (podkladových) závazných stanovisek. Tohoto zjednodušeného řízení se přitom nemůže účastnit nikdo, kdo nemá postavení účastníka v (navazujícím) správním řízení vedeném podle stavebního zákona, zejména v územním řízení. Jestliže tak spolky v důsledku novelizace nyní přijdou o účastenství ve správních řízeních podle stavebního zákona, přijdou i o možnost podílet se na vydávání (podkladových) závazných stanovisek orgánů ochrany přírody. Kvůli tomuto závažnému systémovému problému, na který poukazuje navrhovatelka, je po novelizaci podstata § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do značné míry vyprázdněna. Dále poukázal na novelizaci zákona o EIA provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., která od 1. 11. 2017 rovněž omezila účastenství veřejnosti ve správních řízeních.

III./e

Vyjádření Hospodářské komory České republiky

38. Ústavnímu soudu bylo dne 29. 3. 2018 doručeno nevyžádané vyjádření Hospodářské komory České republiky (dále jen „Hospodářská komora“) sepsané v jejím zastoupení prof. JUDr. Alešem Gerlo-

chem, CSc., označené jako „stanovisko *amicus curiae*“. Ta na základě právního rozboru dospěla k závěru, že novelizovaná právní úprava je ústavně souladná.

39. Návrh vytváří podle Hospodářské komory falešné zdání, že „zákon musí zaručit existenci jakéhosi privilegovaného postavení spolků, jejichž hlavní náplní činnosti je ochrana přírody a krajiny, přičemž tyto spolky musí být oprávněny ingerovat do jakéhokoliv správního řízení, v němž může být ochrana přírody a krajiny dotčena“. Hospodářská komora však považuje za evidentní, že novelizací § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny není ústavnost dotčena, neboť neexistuje žádné ústavně zaručené právo spolků na účast v určitých řízeních.

40. Samotný čl. 36 odst. 1 Listiny hovoří o právu domáhat se „svého práva“ u soudu nebo jiného orgánu. Spolky však takové určité hmotné subjektivní právo nemají. Navrhovatelka dle názoru Hospodářské komory nesprávně považuje procesní práva spolků za autonomní, resp. existující bez ohledu na adekvátní hmotná práva, která mají být předmětem ochrany ve správním řízení. Argument navrhovatelky, že ochrana relativních majetkových práv má být realizována prostřednictvím zákona o ochraně přírody a krajiny, přehlíží věcnou působnost tohoto zákona. Navíc by bylo zcela iracionální, aby zákonodárce ochranu takových práv podmiňoval požadavkem na založení ekologického spolku. Navrhovatelka navíc ani nevysvětluje, jaký je vztah mezi spolky založenými za účelem ochrany přírody a krajiny (tedy nikoliv vlastnického nebo jiného práva) a ochranou vlastnických a užívacích práv.

41. Hospodářská komora upozorňuje, že práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Je přitom evidentní, že právo na příznivé životní prostředí nebylo eliminováno, pouze došlo k omezení určitého procesního aspektu při jeho uplatňování. Pokud jde o tvrzení zásah do práva na příznivé životní prostředí v „zákonných formách“ demonstrovaných navrhovatelkou, není kupř. nijak vysvětleno, jak souvisí právo na přístup do krajiny (typicky lesa či užívání veřejné zeleně) s právem na příznivé životní prostředí, když do důsledku vzato by z pohledu ochrany životního prostředí bylo optimální volný vstup do krajiny zakázat. Konečně směřuje-li nakonec argumentace navrhovatelky k tvrzení o porušení práva na příznivé životní prostředí, je namístě připomenout, že u tohoto práva není zákonodárce omezen principem proporcionality, nýbrž racionality.

42. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Hospodářská komora uvádí, že navrhovatelka nesprávně vychází z předpokladu obecné nezákonnosti závazných stanovisek. V obecné rovině podle Hospodářské komory není problém samotná protiústavnost předmětných ustanovení stavebního zákona, ale jejich výklad ze strany navrhovatelky. Ta totiž údajně nerespektuje princip přednosti ústavně souladného výkladu před zrušením zákona či jeho části. Ze stanoviska Hospodářské komory vyplývá, že odkaz obsažený v § 4 odst. 4 stavebního zákona směřující k § 149 odst. 4 (nyní odstavci 5) správního řádu nevylučuje postup podle § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2018. Navrhovatelka podle Hospodářské komory zřejmě přehlédla možnost účastníka řízení vyrozumět správní orgán vedoucí řízení podle stavebního zákona o existenci údajně nezákonného závazného stanoviska, což by mělo za následek postup podle § 149 odst. 5 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu. Jde tak ve své podstatě o velmi specifickou formu koncentrace správního řízení, která brání tomu, aby byla námitka nezákonného závazného stanoviska vznášena až v odvolacím řízení (což však není *a priori* vyloučeno, nedojde-li ještě k uplynutí roční prekluzivní lhůty).

III./f

Replika navrhovatelky

43. Soudce zpravodaj zaslal navrhovatelce k replice všechna výše uvedená vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků, jakož i stanoviska *amicorum curiae*. Navrhovatelka svého práva repliky využila vůči vyjádření vlády a stanovisku Hospodářské komory.

44. V replice k vyjádření vlády se navrhovatelka vymezuje k jeho podstatné části, přičemž však zpravidla jinými slovy opakuje či dovysvětluje argumenty uplatněné již v návrhu. Na řadě míst pak tvrzení

vlády pokládá za nesmyslná, selektivně hodnotící a vzniklá na základě překroucení jejích argumentů. V první řadě navrhovatelka uvádí, že vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj ani nikdo jiný nedisponuje statistickými údaji o průměrné délce povolovacích řízení. Stejně tak nedisponují žádnou statistikou, natož studií, ze které by vyplývalo, že spolky neoprávněně prodlužují správní řízení, popř. se v něm dopouštějí obstrukcí. Tvzení vlády o obstrukcích ekologických spolků ve správních řízeních je proto nekorektní, nepodložené a neověřitelné.

45. Navrhovatelka dále namítá, že není pravdivé tvrzení vlády, podle níž navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek účastenství ve správním řízení se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektivním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. Vláda podle ní opomněla náleze ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.) týkající se postavení výrobců a distributorů léčivých přípravků při rozhodování o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

46. V replice je zdůrazněno, že tzv. rezidenti jsou způsobilí tvrdit zkrácení na svých veřejných subjektivních právech na užívání přírodních statků, a vláda tak vůbec nepochopila argumentaci navrhovatelky. Stejně tak navrhovatelka připomíná, že svůj návrh neopírá o čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale mimo jiné o čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Z toho důvodu je třeba považovat argumenty vlády poukazující na judikaturu k použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy za bezbřehé.

47. Navrhovatelka opakuje, že nájemní a užívací právo je „vlastním majetkem“ a že tyto skupiny osob mohou být přímo (nikoliv jen hypoteticky) dotčeny stavebním záměrem. To vyplývá již ze skutečnosti, že péče o přístupnost krajiny je nedílným prvkem ochrany přírody a krajiny podle jejího vymezení obsaženého v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. V replice navrhovatelka nově uvádí, že právo nájmu i pachtu má podle ní věcněprávní povahu. Vláda nemůže popřít logickou souvislost mezi samostatným žalobním právem nájemců, uživatelů a ostatních detentorů na ochranu svých práv k věci podle § 1044 občanského zákoníku v rovině soukromého práva a požadavkem na jejich přiměřenou ochranu zejména v územních řízeních v rovině práva veřejného.

48. Podstatou návrhu je podle navrhovatelky „tvrzení protiústavnosti omezení základního práva na spravedlivý proces“, přičemž návrh izolovaně netvrdí omezení práva na příznivé životní prostředí. Vláda údajně podsouvá navrhovatelce argumenty, které neuplatnila. Současně však na dalším místě repliky navrhovatelka připomíná, že v doplnění návrhu předložila Ústavnímu soudu seznam 20 ekologických kauz týkajících se „středně velkých záměrů“, u nichž účast spolků přispěla k záchraně přírodních hodnot determinujících kvalitu života občanů.

49. V dalších bodech repliky navrhovatelka upozorňuje na to, že právo na příznivé životní prostředí není v protikladu s vlastnickými právy, ale že se tato práva v konkrétních kauzách naopak zpravidla prolínají a překrývají. Dále opakuje svůj argument o rizicích systémové podjatosti stavební správy, kterou novelizovaná právní úprava ještě prohloubí. Problém námitek podjatosti je pak podle navhvatelky obecný a nemůže být řešen tím, že se spolkům odejme právo na účastenství ve správních řízeních.

50. K vyjádření vlády podanému k návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona se navrhovatelka vyjadřuje pouze stručně. Uvádí, že argumentace vlády o výluce přezkumného řízení, kterou stanoví správní řád v § 94 odst. 2, se vůbec netýká obnovy řízení, závazných stanovisek ani některých druhů správních rozhodnutí.

51. V replice k vyjádření Hospodářské komory navrhovatelka z převážné většiny opakuje argumenty již uplatněné v návrhu a replice k vyjádření vlády. Podotýká, že podstatou návrhu je primárně tvrzení o protiústavním omezení práva na spravedlivý proces, a to jednak ve spojitosti s právem pokojného užívání majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jednak ve spojitosti s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Právo na přístup do krajiny je podle ní součástí ochrany přírody a tím i součástí životního prostředí. Podle navhvatelky je legitimní, aby členové ekologických spolků v rámci něj chránili i svá soukromá majetková práva, včetně práva uží-

vacího, jsou-li v daném případě v souladu s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny. Je nepřipustné, aby zákon tzv. rezidenty zcela a bezvýjimečně vyloučil z povolovacích procesů. Hospodářské komoře vytýká, že ta podle ní v zásadě nezná rozdíl mezi hlavními a vedlejšími účastníky řízení, což pokládá „za politováníhodné ... pokud v roce 2018 převzala úlohu státem autorizovaného zákonotvůrce a píše návrh nového stavebního zákona“.

III./g

Ústní jednání

52. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

53. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v této věci podala skupina právě 17 senátorů, zastoupená advokátem, která k němu v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, připojila podpisovou listinu podepsanou každým z těchto senátorů. Navrhovatelka je proto k podání tohoto návrhu aktivně legitimována.

54. Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a – s výjimkou napadených ustanovení stavebního zákona (viz níže body 55 až 57) – ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

55. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k novelizaci všech napadených ustanovení stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11). Částí dvacátou první zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (konkrétně jeho čl. XXIV bodem 5), účinnou od 1. 1. 2021 (čl. XXXII zákona), došlo k zásadní změně obsahu napadených ustanovení, resp. k jeho nahrazení obsahem jiným. Ten se nově dotýká prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska, zakotvuje fikci vydání souhlasného závazného stanoviska (§ 4 odst. 9 stavebního zákona) a na to navazující úpravu vydání nového závazného stanoviska (§ 4 odst. 10 stavebního zákona), přičemž tato ustanovení se nepoužijí na závazná stanoviska nově vymezená v § 4 odst. 12 stavebního zákona. V § 4 odst. 11 pak stavební zákon upravuje stanovení počátku běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. V něm je přitom lhůta pro zahájení přezkumného řízení stanovena zcela jiným způsobem, než tomu bylo v právní úpravě obsažené v § 4 odst. 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., tj. ve znění napadeném navrhovatelkou.

56. Ústavní soud shledal, že jde ve vztahu k námitkám navrhovatelky o novelizaci zásadní [srov. náleze ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.)], neboť ustanovení § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., upravují obsahově jinou materii, než která byla předmětem týchž ustanovení stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. Pokud jde o § 4 odst. 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., ten upravuje běh lhůty k zahájení přezkumného řízení odlišně od právní úpravy § 4 odst. 10 stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. V důsledku takto podstatné novelizace napadených ustanovení stavebního zákona proto také argumentace navrhovatelky (pomine-li Ústavní soud její obecný nesouhlas se za-

kotvením procesních odchylek ve stavebním zákoně od obecné právní úpravy správního řádu) v této věci pozbyla významu.

57. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stanoví, že Ústavní soud řízení zastaví, jestliže zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15, nález ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) a usnesení ze dne 26. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 (U 33/19 SbNU 297)], že pozbytím platnosti napadených ustanovení zákona ve smyslu § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je třeba rozumět i jejich výše popsanou novelizaci. Jelikož se navrhovatelka domáhá zrušení ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění před jejich novelizací provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., byly splněny podmínky částečného zastavení řízení dle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 32/15). Výrokem II nálezu proto Ústavní soud zastavil řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Uvedený postup je projevem vázanosti Ústavního soudu petitem návrhu, z jehož hranic (*ultra petitem*) ve svém rozhodování nemůže vykročit [srov. nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)].

58. Ve zbývající části, tj. co do návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“, jsou splněny všechny podmínky pro jeho věcné posouzení, když zde Ústavní soud neshledal důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

V.

Ústavní konformita zákonodárného procesu

59. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárného procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu odpovídají skutečnosti. Nad rámec těchto vyjádření si Ústavní soud ověřil, že o návrhu novelizujícího zákona bylo Poslaneckou sněmovnou dne 27. 6. 2017 v souladu s čl. 47 odst. 2 Ústavy nejprve hlasováno (hlasovací pořadové č. 35) ve znění schváleném Senátem, podle sněmovního tisku 927/8, a to tak, že návrh nebyl přijat, neboť z přítomných 143 poslanců bylo pro 17 poslanců, proti 54 a 72 poslanců se zdrželo hlasování.

60. Návrh změnového zákona byl následně schválen ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, podle sněmovního tisku 927/7, na též jednání Poslanecké sněmovny (hlasování pořadové číslo 36) tak, že z přítomných 146 poslanců hlasovalo pro návrh 117 poslanců, proti 7 poslanců a 22 poslanců se hlasování zdrželo. Návrh zákona byl tak přijat kvalifikovanou nadpoloviční většinou všech poslanců (čl. 47 odst. 3 *in fine* Ústavy).

61. Údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu spolu s dalšími údaji, které zjistil Ústavní soud z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny, dokládají, že novelizující zákon byl přijat v Ústavou stanovené kompetenci Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy) a ústavně stanoveným způsobem. Tyto skutečnosti přitom nebyly zpochybněny ani navrhovatelkou.

VI.

Znění napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

62. Platné a účinné znění ustanovení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny je následující, přičemž napadené ustanovení je vyznačeno tučně:

„(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení **podle tohoto zákona**, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“

VII.

Věcné posouzení návrhu na zrušení napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

VII./I

Obecná východiska

63. Listina v čl. 36 odst. 1 stanoví, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“, přičemž podle čl. 38 odst. 2 věty první Listiny má každý „právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Právě porušení těchto dvou, do značné míry provázaných záruk poskytnutých Listinou je navrhovatelkou (vedle dotčení dalších práv) napadáno.

64. Ze systematického výkladu čl. 36 odst. 1 Listiny a slov „jiného orgánu“ vyplývá, že toto právo se vztahuje rovněž na správní řízení coby řízení vedené u správního orgánu, resp. orgánu veřejné moci odlišného od soudu. To platí ovšem pouze potud, jde-li o případ stanovený zákonem („ve stanovených případech“), přičemž Listina výslovně počítá s tím, že podmínky a podrobnosti výkonu tohoto práva upraví zákon (čl. 36 odst. 4 Listiny). Zásadně však platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny). V širším slova smyslu lze proto hovořit o právu každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

65. Z jazykového, jakož i z objektivně teleologického výkladu vyplývá, že elementární podmínkou pro přiznání tohoto ve své podstatě procesního práva je reálná existence vlastního práva, jemuž má být v řízení poskytnuta ochrana. Je přitom potřeba odlišovat subjektivní hmotné právo od pouhého, byť případně právem kvalifikovaného zájmu. Zatímco na první případ lze bezpochyby dovodit meritorní působnost čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, resp. ústavní garanci tohoto práva, v případě druhém nikoliv, neboť u něj neexistuje žádné subjektivní právo náležející konkrétní osobě, kterému má být v řízení poskytnuta ochrana.

66. Konkrétně ve vztahu k účastenství spolků lze podle Ústavního soudu tento rozdíl do určité míry demonstrovat i na právní úpravě žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“). Ten jejich zvláštní žalobní legitimaci upravuje v samostatném ustanovení § 65 odst. 2, neboť tyto v obecné rovině nejsou subjekty, které by mohly být správním rozhodnutím dotčeny ve své právní sféře, na rozdíl od žalobců podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V právní nauce se tato skupina žalobců často označuje tradičním pojmem „zájemníci“, jelikož „takové osoby v řízení před správním orgánem nemohou být dotčeny ve sféře svého hmotněprávního postavení ...“ (Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Jde tedy o osoby, které „mají určitý zájem na výsledku řízení (zpravidla daný jejich zájmem o věci veřejné, tj. i o dodržování práv a povinností jiných), avšak nelze najít žádné právo či povinnost v řízení dotčené, jež by svědčilo jim osobně“ (Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507). Jako typický příklad těchto řízení bývá judikaturou i komentářovou literaturou uváděno právě účastenství spolků v oblasti ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o EIA, vodního zákona a zákona o integrované prevenci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42; srov. Kühn, Z. In Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 526–527; Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Podotýká se přitom, že je to právě koncept právní sféry, který zaručuje flexibilitu nezbytnou k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů a jimi dotčených osob z ústavně zaručené ochrany podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 491). Dlužno podotknout, že zvláštní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s. není podle části recentní judikatury a nauky *a priori* vyloučena možnost žalobní legitimace spolků

podle obecného § 65 odst. 1 téhož zákona. Z toho však nelze dovodit nutnost účastenství spolků ve všech správních řízeních, natož snad ústavní právo být účastníkem těchto správních řízení *en bloc* (blíže bod 79).

67. Právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny je nutno vykládat rovněž systematicky ve vazbě na čl. 38 odst. 2 Listiny, jehož porušení navrhovatelka taktéž namítá. Ústavní soud přitom již v minulosti dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje toliko na osoby, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno – pouze ty mají ústavně zaručené právo se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům [nález ze dne 10. 1. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.)].

68. Problematikou účastenství ve správních řízeních se Ústavní soud při abstraktní kontrole ústavnosti zabýval zejména v nálezu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.), v němž zrušil § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy účinném znění, kterým tehdejší zákonodárce vyloučil vlastníka pozemků, na kterých byla realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení. Ústavní soud v tomto nálezu (o který svou argumentaci opírá rovněž navrhovatelka) uvedl, že „se vyloučením z kolaudačního řízení vlastník pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla) ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava navíc znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby (§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu) ... Uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je pak umocněno vymezením subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o. s. ř.“. „Jinak řečeno, to že vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.“

69. K problematice účasti tzv. ekologických spolků v soudních řízeních, zejména pak ve vazbě na právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, se Ústavní soud vyjádřil v několika svých rozhodnutích, přičemž jeho rozhodovací činnost prošla jistým vývojem. V usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339) dospěl Ústavní soud k závěru, že „právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí“. V usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) pak Ústavní soud zdůraznil, že stěžovatel jako právnická osoba je bezpochyby subjektem základního procesního práva na soudní ochranu, ovšem pouze tehdy, byla-li předmětem rozhodování orgánu veřejné moci jeho hmotná základní práva a svobody.

70. V pozdějším rozhodnutí, na které rovněž odkazuje navrhovatelka, Ústavní soud uvedl, že „zkrácení na právech nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy ... Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v § 70 odst. 1 a souvisejících zákona ... o ochraně přírody a krajiny ...“ [nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97)]. V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 pak Ústavní soud konstatoval, že neobstojí paušální závěr, podle něhož občanským sdružením (nyní spolkům) založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nesvědčí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu).

Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Již na tomto místě však Ústavní soud zdůrazňuje, že šlo o senátní rozhodnutí dotýkající se ve své podstatě nutnosti ústavně souladného výkladu ustanovení soudního řádu správního, a to toliko v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části.

71. Pokud jde o právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, jehož porušení je v konečném důsledku navrhovatelkou namítáno, již dříve Ústavní soud judikoval, že jde o právo s relativním obsahem [nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.)]. Zároveň je třeba připomenout, že jde o právo spadající pod působnost čl. 41 odst. 1 Listiny, tj. takové, kterého se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí. Právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny a systematicky spadající pod hlavu čtvrtou Listiny označenou jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“ tedy nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Z toho ve světle nálezu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.) vyplývá, že je to až „podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva“.

72. U zákonů, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv, přistupuje Ústavní soud při věcném přezkoumání jejich ústavnosti k tzv. testu racionality [nálezy ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) nebo ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (119/2019 Sb.)]. Zákon o ochraně přírody a krajiny se práva na příznivé životní prostředí nepochybně úzce dotýká, což je patrné už z ustanovení § 1 tohoto zákona, který stanovuje, že „účelem zákona je ... přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry“. Porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je rovněž namítáno samotnou navrhovatelkou (byť jak sama zdůrazňuje ve své replice, tak nikoliv izolovaně), resp. porušení dalších ústavně zaručených práv je spojeno právě s porušením práva na příznivé životní prostředí.

73. Test racionality (rozumnosti) Ústavní soud použil v poměrně nedávné době rovněž při posuzování ústavnosti omezení práva dotčené veřejnosti účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí u tzv. prioritních dopravních záměrů, kdy zamítl návrh na zrušení ustanovení § 23a zákona o EIA [nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (225/2019 Sb.)]. I zde přitom navrhovatel namítal porušení čl. 36 Listiny, resp. porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny dokonce (na rozdíl od navrhovatelky v současném řízení) nenamítal vůbec.

74. Ve světle výše uvedených nálezů se test racionality skládá z následujících kroků: 1. vymezení esenciálního obsahu (jádra) daného práva z hlediska jeho podstaty a smyslu; 2. posouzení, zda požadovaný nárok zasahuje do esenciálního obsahu (jádra) tohoto práva; 3. posouzení, jsou-li zájmy stojící proti požadovanému nároku legitimní, resp. zda nejde o svévolné zásadní snížení celkového standardu ochrany ústavně zaručených práv (posouzení, zda právní úprava sleduje legitimní cíl), a 4. posouzení, zda je právní úprava s ohledem na protichůdné zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Současně platí, že „teprve 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“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

75. Žádnou právní normu nelze vykládat izolovaně bez vazeb na další ustanovení zákona, popř. právní řád jako celek. Ústavní soud vzal proto na zřetel rovněž účel právní úpravy účastenství spolků dovoditelný ze samotného § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten stanovuje, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských

sdužení a dobrovolných sborů či aktivů“. Podle § 70 odst. 2 téhož zákona se pak tímto občanským sdružením (terminologií občanského zákoníku spolkem) rozumí „občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny“. Posláním těchto spolků evidentně nebylo a není, resp. nemá být ochrana relativních majetkových (zejména pak uživatelských) práv jejich členů ve správním řízení. Současně je podle názoru Ústavního soudu nutné vycházet z toho, že ani právní úprava před účinností novelizujícího zákona (k níž by se navrhovatelka ráda vrátila) nepřiznávala oprávněným z uživatelských práv účastenství v územních a stavebních řízeních z tohoto titulu.

VII./2

Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadené ustanovení

76. Ústavní soud se v první řadě zabýval námitkou navrhovatelky, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Po posouzení učiněném ve světle výše uvedených obecných východisek dospěl k závěru, že napadené ustanovení z ústavněprávního hlediska ob stojí.

77. Tvzení o neústavnosti omezení účastenství spolků ve správních řízeních navrhovatelka zakládá na představě jakéhosi obecného „základního procesního práva na účastenství v řízení“. Ústavní soud považuje za zcela zásadní a nepřekročitelnou ústavní kautelu, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto slovy Listiny řízení „u jiného orgánu“, nelze přehlédnout, že toho se nelze podle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve „stanovených případech“. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze procesními předpisy stanoveným postupem domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Zákodárce pak v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jakož i v jiných zákonech (jmenovitě v zákoně o EIA, zákoně o integrované prevenci nebo vodním zákoně) stanovil případy, kdy spolky mohou jako účastníci vstupovat do příslušných správních řízení.

78. Navrhovatelka, patrně si vědoma, že čl. 36 odst. 1 Listiny slouží k ochraně práv, a nikoliv pouhých zájmů, které spolky sledují, přináší konstrukci, podle níž spolky chrání uživatelská práva rezidentů, zejména pak nájemců, jakož i právo na příznivé životní prostředí realizované především formou zákonem přiznaného práva na volný vstup do lesů či užívání veřejné zeleně. Z judikatury citované výše v bodu 70 pak dovozuje nutnost přiznat spolkům účastenství *en bloc* ve správních řízeních. Takovýto závěr však z výše citované judikatury dovodit nelze. Již v uvedeném bodu upozornil Ústavní soud na to, že se tato judikatura (nikoliv navíc dotýkající se abstraktní kontroly ústavnosti) ve své podstatě týká výkladu ustanovení soudního řádu správního v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Jejím smyslem je to, aby osoby, které se sdružily ve spolku za účelem ochrany svých, zejména ústavně zaručených vlastnických práv, nebyly pouze na základě této skutečnosti poškozeny. Byť se tyto nálezy týkají toliko otázky legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy, judikaturou správních soudů i odbornou literaturou byly jejich závěry v zásadě vztaženy i na žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bližší Kühn, Z. In Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 527; Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182–187).

79. Závěry Ústavního soudu dovozené v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 týkající se roviny žalobní legitimace podle soudního řádu správního však není možné přenést na účastenství spolků ve správních řízeních, když podmínky účasti v těchto řízeních jsou zákodárcem jasně vymezeny (shodně viz Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Ústavnímu soudu je znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 1 As 182/2016-28, který závěry vyplývající z judikatury Ústavního soudu citované v bodu 70 v zásadě bez dalšího přenesl i na podmínky účasti spolků v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Již ve své době byl tento přístup podroben kritice v odborné literatuře, podle níž tento závěr, který rovněž přebírá navrhovatelka, se „nejeví jako příliš šťastný, neboť zákodárce podmínky účasti v řízení jasně vymezil, navíc se nastiněným výkladem otevírá řada nezamýš-

lených problémů ...“ (Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Tento zcela ojedinělý rozsudek, resp. závěr v něm obsažený, byl koneckonců pozdější judikaturou překonán, když Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 5. 10. 2017 č. j. 7 As 303/2016-42 (srov. zejména bod 68 jeho odůvodnění) k závěru přesně opačnému, v němž zdůraznil, že východiska předkládaná navrhovatelkou nelze vztáhnout na řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

80. V námitce o dotčení majetkových, zejména užívacích práv oprávněných osob, která musejí být ve správním řízení chráněna, pak nelze nevidět účelovost a nepřiléhavost navrhovatelčiny argumentace. Ta totiž vyvozuje, že tato práva mají být chráněna právě prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Požadavek, aby tato užívací práva byla ve správním řízení chráněna právě skrze občanská sdružení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je však zjevně nerozumný. Lze přisvědčit argumentu Hospodářské komory, že je zcela nedůvodné, aby dotčené osoby musely za účelem ochrany svého vlastnického či užívacího práva zakládat spolek, tím spíše s účelem vymezeným ve stanovách jako „ochrana přírody a krajiny“.

81. Právní úprava účastenství v územním řízení, jakož i stavebním řízení, na které podle navrhovatelky dopadá novelizovaná právní úprava omezující účastenství spolků nejvíce negativně, je podle názoru Ústavního soudu dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnického práva a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena (srov. § 85 odst. 2 stavebního zákona v případě územního řízení, § 109 stavebního zákona v případě stavebního řízení). Nad rámec toho navrhovatelka ještě požaduje přiznání účastenství oprávněným z relativních majetkových práv (zejména pak užívacích), avšak toliko prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Podle Ústavního soudu přitom není jasné, jak tyto oprávnění z relativních majetkových práv mají být právě z tohoto titulu dotčeny na svých ústavně zaručených právech a svobodách. Nic na tom nemění ani šíře pojmu majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, u něhož si je Ústavní soud dobře vědom, že je autonomním pojmem. I zde se navrhovatelka dopustila určitého zjednodušení, neboť ne vždy je možné nájem považovat za „majetek“ nájemce (srov. rozhodnutí ESLP ve věci *JLS proti Španělsku* ze dne 27. 4. 1999 č. 41917/98). Ústavní soud rovněž připomíná, že Úmluva podle judikatury samotného Evropského soudu pro lidská práva slouží toliko k ochraně „praktického a účinného práva“, nikoliv práv „teoretických či iluzorních“ (rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2006 ve věci *Bianchi proti Švýcarsku* č. 7548/04).

82. Argumentaci navrhovatelky lze navíc spatřovat jako nedůslednou, když ani předcházející právní úprava, pro jejíž návrat navrhovatelka pléduje, nepřiznávala účastenství oprávněným ze všech možných relativních majetkových práv (zejména pak užívacích). *Argumentum ad absurdum* by poté zákonodárce musel přiznat účastenství ve správních řízeních (zejména pak územním a stavebním) třeba i oprávněným ze smlouvy o ubytování, užívatelům služeb typu „Airbnb“ apod., neboť mohou být po dobu svého pobytu rušení realizací stavebního záměru. To je závěr zjevně nesmyslný, odhlédnuto od toho, že by okruh účastníků správního řízení v zásadě nemohl být ani stanoven (nejen) pro absenci veřejného seznamu o těchto právech. Koneckonců ani navrhovatelkou zdůrazňovaný nájem zpravidla do katastru nemovitostí zapisován není, a v tomto případě tudíž nemá věcněprávní účinky, pročež nemůže být zpravidla subsumován pod žádné z práv podle § 85 odst. 2 či § 109 stavebního zákona.

83. Ústavně zaručené právo na účastenství výše uvedené skupiny osob (tím spíše, má-li k němu dojít prostřednictvím spolku na ochranu přírody a krajiny) nelze v žádném případě, a to ani nepřímou, dovodit ze soukromoprávní úpravy občanského zákoníku, který stanovuje, že „má-li někdo věc u sebe, aniž mu svědčí domněnka podle § 1043, může uplatnit právo náležející vlastníku na ochranu svým vlastním jménem“. Je totiž čistě na úvaze zákonodárce, zda přizná právo podání reivindikační a negatorní žaloby nejen vlastníkům, ale i pouhým detentorům, a to svým vlastním jménem. Nelze přitom ani při použití analogie, tím méně pak z ústavního pořádku, dovodit povinnost státu zaručit pouhým detentorům (nájemcům) účastenství ve správních řízeních. To platí tím spíše, pokud by v něm mohli vystupovat i v rozporu se zájmy vlastníka nemovitosti. To je konstrukt, který koneckonců ani občanský zákoník neumožňuje, neboť „žalobu podle § 1044 nemůže detentor úspěšně uplatnit proti vlastníkově ani proti poctivému držiteli, který mu věc na základě smlouvy má předat do detence ...“ (Spáčil, J. In Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 252).

84. Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví ... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu“.

85. V nyní přezkoumávané právní úpravě s ohledem na výše uvedené nelze spatřovat shodné či podobné prvky, jaké byly obsaženy v právní úpravě dřívějšího stavebního zákona, jehož ustanovení nepřiznávající účastenství v kolaudačním řízení vlastníku pozemku bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/99. Právě o tento nálezný návrh navrhovatelka opírá svou argumentaci. Pomíne-li Ústavní soud, že v předmětné věci došlo k vyloučení účastenství osoby ve správním řízení, již svědčí přímo vykonatelné právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny (ne tedy jen právo užívací či nepřímo vykonatelné právo na příznivé životní prostředí), tak zejména toto vyloučení z okruhu účastníků mělo za následek nemožnost domáhat se svého práva u soudu. To vyplývalo z tehdejší, později rovněž zrušené právní úpravy obsažené v části páté občanského soudního řádu (§ 250 odst. 2). Ta totiž přiznávala žalobní legitimaci jen účastníkům řízení před správním orgánem. Jak však Ústavní soud upozornil v předchozích bodech, nyní je žalobní legitimace dána prostým tvrzením o zkrácení na svých právech a není podmíněna účastenstvím v předcházejícím správním řízení. V nyní posuzované věci tedy zásadně nedochází k vyloučení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Argumentace navrhovatelky, že soudní přezkum následuje až *ex post*, výše uvedené nevyvrátí. Napadenému správnímu rozhodnutí lze totiž na návrh žalobce přiznat odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.).

86. Ústavní soud nespátřuje obdobné prvky nyní projednávané věci ani v nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05, jehož se navrhovatelka rovněž dovolává. Jeho podstatou totiž bylo to, že rozhodnutí o úhradách léčiv v České republice nebyla založena na objektivních kritériích, nebyla odůvodněna a současně nepodléhají soudnímu přezkumu, přičemž absence možnosti soudního přezkumu vedoucí k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny není v nyní projednávané věci dána. Ústavním soudem zrušená právní úprava navíc popírala princip rovnosti, resp. narušovala svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv.

87. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že povinnost státu zajistit účastenství spolků *en bloc* ve všech správních řízeních nevyplývá ani z další judikatury Ústavního soudu, kterou navrhovatelka cituje, zejména z nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Byl to již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 15. 7. 2015 č. j. 2 As 30/2015-38 správně uvedl, že odkazovaný nálezný Ústavního soudu „nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní ... Proto v dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umístované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny“.

88. Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, vysvětlil Ústavní soud výše v bodech 72 až 74, z jakého důvodu se rozhodl přistoupit k použití testu racionality.

89. V prvním kroku testu racionality se Ústavní soud nejprve zabýval vymezením podstatného obsahu tohoto práva. Podpůrně přitom vyšel z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o životním prostředí“), podle něhož je životním prostředím „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“. Samotný esenciální obsah tohoto práva byl pak doposud vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění ... aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby“ (Tomozsková, V., Tomozsek, M. In Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Ve shodě s výše uvedeným a ve světle nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 lze tedy za podstatu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.

90. Následně Ústavní soud posuzoval, zda právní úpravou obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“, ve znění novelizujícího zákona, došlo k zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv, neboť dotčenými ustanoveními se pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) procesní aspekt uplatňování tohoto práva ve správním (nikoliv rovněž soudním) řízení. Ekologické spolky se navíc i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny. Zejména jde (vedle řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o řízení a postupy v režimu zákona o integrované prevenci, zákona o EIA a vodního zákona. Samotná podstata práva na příznivé životní prostředí, jak byla vymezena v předchozím bodě, však eliminována nebyla. Proto také nebyl důvod, aby následně Ústavní soud uplatnil přísnější test proporcionality (viz bod 74).

91. Právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení Ústavní soud současně považuje za legitimní, tím spíše, je-li vedena snahou o zrychlení územního a stavebního řízení. Namítá-li ve vazbě na porušení práva na příznivé životní prostředí navrhovatelka rovněž porušení práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, nelze pominout, že toto ustanovení rovněž zakotvuje právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů“. Z vyjádření vlády plyne, že cílem novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny bylo právě zamezení průtahům a nepřiměřené délce řízení, resp. povolovacích procesů ve stavebním právu. Navrhovatelka vychází v zásadě z toho, že neexistuje žádná studie, která by prokázala, že za průtahy v územním a stavebním řízení může právě široce vymezené účastenství spolků v těchto řízeních. Z ústavního pořádku však nelze dovodit povinnost předkladatele návrhu zákona (či pozměňovacího návrhu k němu), aby byl takový návrh podpořen kvalifikovanou studií, z níž by pramenily statisticky ověřené údaje, které by odůvodňovaly navrhovanou právní úpravu. Dlužno podotknout, že stejně tak zřejmě neexistuje ani studie potvrzující závěr opačný, s nímž operuje navrhovatelka. Vláda jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření naopak odkázala hned na několik pravomocných rozhodnutí správních soudů, které praktiky některých tzv. ekologických spolků ve správních řízeních označily za obstrukční jednání. Přestože nejspíše neexistuje studie komplexně posuzující délku všech jednotlivých povolovacích procesů v České republice ani příčiny údajné neúměrné délky některých z nich, lze vyslovit premisu, že s rozšiřujícím se okruhem účastníků řízení se délka těchto procesů v obecné rovině může prodlužovat. Čím je totiž okruh účastníků širší, tím více jednotlivých procesních úkonů je v souhrnu provedeno, což v konečném důsledku může prodloužit celkovou délku řízení. Při posuzování legitimacy napadené právní úpravy Ústavní soud rovněž zohlednil svůj nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 týkající se návrhu na zrušení ustanovení zákona o EIA. V tomto svém nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že „zájem na urychlení povolovacího 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“. To lze přiměřeně vztáhnout i na řízení o tzv. středně velkých záměrech.

92. V posledním kroku testu racionality je úlohou Ústavního soudu posoudit napadené ustanovení zákona z pohledu jeho racionality (rozumnosti) *sensu stricto*. V nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 Ústavní soud dovedl, že „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“. Rovněž v nyní posuzované věci navrhovatelka zpochybňuje spíše kritérium vhodnosti a potřebnosti v rámci testu proporcionality (když test racionality navrhovatelka na rozdíl nejen od vlády a Hospodářské komory, ale i Veřejné ochránkyně práv neprovedla). Byť si lze jistě představit řadu, možná i vhodnějších a účinnějších způsobů, jak předcházet průtahům v některých správních řízeních, nehodnotí Ústavní soud ani v posledním kroku testu racionality napadenou právní úpravu jako protiústavní. Omezení účastenství spolků v některých správních řízeních navíc nebylo jedinou změnou mající vést k efektivnímu a rychlejšímu územnímu a stavebnímu řízení, nýbrž šlo o součást velkého množství doprovodných změn v předpisech v oblasti stavebního práva a práva životního prostředí (viz bod 2).

93. Ústavní soud nad rámec námitek navrhovatelky konstatuje, že napadenou právní úpravu neshledává rozpornou ani s čl. 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. I kdyby totiž Ústavní soud připustil, že k ochraně přírodního bohatství zásadní měrou přispívají právě tzv. ekologické spolky, nelze v samotném omezení jejich účastenství v některých správních řízeních spatřovat porušení čl. 7 Ústavy, který se v prvé řadě týká samotné činnosti státu. To platí tím spíše, když se tyto spolky mohou nadále účastnit správních řízení, v nichž lze identifikovat možnost dotčení přírody a krajiny (viz bod 90), a tudíž i přírodních zdrojů, resp. přírodního bohatství. Preventivní funkci ochrany životního prostředí a přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy plní zejména zákon o životním prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o EIA a zákon o integrované prevenci [srov. Syllová, J. Čl. 7 (Ochrana přírody). In Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 92]. Účastenství spolků ve správních řízeních podle těchto zákonů však nebylo zákonem č. 225/2017 Sb. vyloučeno ani zrušeno.

94. V návaznosti na předchozí bod Ústavní soud podotýká, že neshledal ani rozpor napadeného ustanovení s čl. 35 odst. 2 Listiny, který zaručuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Napadené ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny se totiž práva na informace o životním prostředí, které je na zákonné úrovni upraveno v samostatném zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“), nikterak nedotýká. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že spolek coby právnická osoba je způsobilým žadatelem (§ 2 písm. c) zákona o právu na informace o životním prostředí] o informace o životním prostředí a že toto právo na informace není spojeno s účastenstvím spolků ve správních řízeních. Žadatel (spolek) svou žádost o informace o životním prostředí dokonce nemusí ani odůvodňovat (§ 3 zákona o právu na informace o životním prostředí), což představuje transpozici čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, podle něhož žadatel nemusí prokazovat svůj oprávněný zájem na získání informací o životním prostředí (viz Jelínková, J. In Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 29 a násl.).

95. Jde-li o námitku směřující k porušení mezinárodněprávních závazků České republiky, ani tu Ústavní soud nepokládá za důvodnou. Navrhovatelka dovozuje ústavní právo na účast spolků ve správních řízeních *en bloc* toliko z jednoho článku rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. 77 (31). Jak sama uvádí, toto právo dovozuje nepřímou, a to navíc bez jakékoliv bližší argumentace. Argumentace touto rezolucí, z níž navíc podle Ústavního soudu žádné takovéto právo nevyplyvá, má nulovou ústavněprávní relevanci, neboť z důvodu její nezávazné povahy nemůže tato rezoluce omezovat zákonodárce při přijímání právní úpravy.

96. Opět nad rámec námitek navrhovatelky Ústavní soud podotýká, že napadené ustanovení zákona nepovažuje za neslučitelné ani s tzv. Aarhuskou úmluvou. Veřejná ochránkyně práv opomněla, že ani ta nezaručuje účast tzv. dotčené veřejnosti (spolků) ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při „rozhodování o specifických činnostech“ (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy pak každá smluvní strana bude zejména „uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I“. Z tohoto seznamu činností pak vychází vnitrostátní předpisy, zejména zákon o integrované prevenci. Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci přitom platí, že účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy mimo jiné občanská sdružení (spolky), jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Obdobně je účast tzv. ekologických spolků zaručena v řízeních podle vodního zákona (§ 115 odst. 7), popř. zákona o EIA, který tzv. dotčené veřejnosti poskytuje řadu procesních práv. Rovněž čl. 9 odst. 2 písm. b) Aarhuské úmluvy (přístup k právní ochraně) omezuje tam uvedené povinnosti na činnosti podle čl. 6, tj. nikoliv na všechny záměry a všechna řízení, ale pouze na ta vybraná, u nichž skutečně reálně hrozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí. Lze proto konstatovat, že závazkům plynoucím z Aarhuské úmluvy napadená právní úprava dostojí. Nezávisle na tomto závěru je třeba dále upozornit na to, že z textu Aarhuské úmluvy „nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních“ (usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07). Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účastenství veřejnosti na některých rozhodovacích procesech nemají povahu *self-executing* (k vymezení např. Mlsna, P. In Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109), pročež nemají přímý účinek (nálezn ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 ve spojení s bodem 5). I pokud by se tedy čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební (či jiné) záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru. V návaznosti na to lze zmínit i názor zastávaný v právní nauce, podle níž „mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogační pravomoc jakéhokoliv soudu“ (Mlsna, P., Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu: Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 184).

VIII.

Závěr

97. O návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“ Ústavní soud z uvedených důvodů rozhodl tak, že se návrh zamítá.

98. Jelikož napadená ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., byla zásadním způsobem novelizována, a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti (body 55 až 57), Ústavní soud řízení o návrhu na jejich zrušení zastavil.

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 výroku I rozhodnutí pléna a k jeho odůvodnění soudci Ludvík David, Jan Filip, Jaromír Jirsa, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimiček, David Uhlíř a Jiří Zemánek.

SDĚLENÍ**Ministerstva vnitra****o opravě tiskové chyby v obsahu částky 35/2021 Sb.**

Na titulní straně částky 35/2021 Sb. v obsahu má v názvu předpisu č. 85 místo slova „zvláštním“ správně být slovo „zvláštním“.



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 2021 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:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **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 vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 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.