



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 57

Rozeslána dne 10. května 2022

Cena Kč 111,-

O B S A H:

114. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ve věci návrhu na zrušení části § 1 odst. 1, § 2f a 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů
-

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 39/18 dne 22. března 2022 v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámalu, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná senátorka Jitka Seitlová, právně zastoupené JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, Ph.D., advokátem, sídlem Kolínská 1686/13, Praha 3 – Vinohrady, na zrušení ustanovení § 1 odst. 1 ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, § 2f, 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

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

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 18 senátorek a senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil návrhem napadená ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, spolu s přílohou tohoto zákona, pro jejich rozpor s ústavním pořádkem (dále souhrnně jen „napadená ustanovení“ nebo jednotlivě jen „napadené ustanovení“ a „napadená příloha“); pro označení tohoto zákona se dále též používá zákonodárcem nově zavedený tzv. zkrácený název „liniový zákon“ (viz čl. I bod 1 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 – dále jen „zákon č. 403/2020 Sb.“).

II.**Argumentace navrhovatelky**

2. Návrh na zrušení napadených ustanovení navrhovatelka odůvodňuje jejich tvrzeným rozporem s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 36 Listiny s tím, že podle navrhovatelky mají dále „přicházet v úvahu“ instituty ochrany nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 Listiny

a ochrany podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Navrhovatelka se v návrhu dovolává také principů ochrany nabytých práv a legitimního očekávání, dále pak zákazu retroaktivity a zákazu prohlášení veřejného zájmu zákonem. Navrhovatelka v návrhu připomíná z jejího pohledu relevantní judikaturu Ústavního soudu, z níž v souzené věci za klíčové považuje především nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) a ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.); z hlediska širších souvislostí je pak v návrhu připomenut nálezy ze dne 19. 7. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 20/15 (N 127/82 SbNU 61); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

3. Navrhovatelka namítá, že napadená ustanovení liniového zákona (aniž by však mezi nimi blíže rozlišovala) jsou v rozporu s čl. 11 Listiny. Je jimi deklarován veřejný zájem na určitých stavbách obdobným postupem, který Ústavní soud shledal neústavním v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“), kterým zrušil § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“), kterým zrušil zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. V návaznosti na námitku prohlášení veřejného zájmu zákonem navrhovatelka zdůrazňuje, že v projednávané věci nelze odhlédnout především od napadené přílohy, v níž mají být některé stavby podléhající napadenému § 4a liniového zákona uvedeny natolik konkrétně, že se vyprazdňuje povaha napadených ustanovení jako normativního právního aktu, a ta se stávají aktem kombinovaným s výraznými prvky správního aktu individuálního. Napadená ustanovení, včetně napadené přílohy, tak postrádají rys obecnosti. Navrhovatelka má za to, že i skutkově jsou případy řešené oběma uvedenými nálezy Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08) analogické k souzené věci, přičemž druhý z nich (sp. zn. Pl. ÚS 24/08) „téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala“.

4. Navrhovatelka se následně v návrhu k tvrzenému rozporu napadených ustanovení s principy ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a k protiústavní retroaktivitě odvolává na východiska argumentace obsažená v bodech 147 až 149 nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, která shledává v plném rozsahu použitelná i na posuzovanou věc.

5. Navrhovatelka se též domáhá provedení tzv. testu proporcionality napadených ustanovení, v němž je podle jejího tvrzení zapotřebí posoudit intenzitu veřejného zájmu na jedné a ochrany vlastnického práva na druhé straně, přičemž je nutné zohlednit i to, že veřejný zájem na postupu předvídaném napadenými ustanoveními není ve všech případech stanovených v příloze liniového zákona stejně intenzivní. Ohledně testu proporcionality navrhovatelka vyzdvihuje nevhodnost paušalizace cestou „mylného apriorismu“, ze kterého napadená ustanovení podle navrhovatelky vycházejí, jelikož předpokládají, že všichni vlastníci dotčených pozemků bez rozdílu budou mít nepřiměřené finanční požadavky vylučující řešení dohodou a budou „činit potíže“. Navrhovatelka v tomto směru zdůrazňuje, že vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva je i z pohledu veřejného zájmu nejzazším prostředkem (*ultima ratio*), a pléduje pro použití procesně šetrnějších prostředků pro dosažení deklarovaných cílů, které nebudou vykazovat znaky nátlaku na vyvlastňované dané protiústavním zkrácením vyvlastňovací procedury. Určení výše náhrady za vyvlastnění musí být podle navrhovatelky spravedlivé a k náhradě nemá docházet pod tlakem zmiňovaného zkrácení vyvlastňovacího řízení. Navrhovatelka dále poukazuje na okolnost, že vlastníci nemovitých věcí od účinnosti napadených ustanovení podléhají jinému, pro ně nevýhodnému právnímu režimu, který zatěžuje jejich vlastnictví „vadou“, což jim nebylo známo při nabytí těchto věcí a ani tento vývoj nemohli očekávat do budoucna.

6. Navrhovatelka poukazuje na účelovost legislativního procesu vedoucího k přijetí napadených ustanovení, která byla (vedle dalších nově přijatých ustanovení) do liniového zákona včleněna zákonem č. 169/2018 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, (dále též jen „novela liniového zákona“). Podle navrhovatelky tak mělo dojít k obejití standardních postupů platných pro projednání vládních návrhů zákonů, neboť poslankyně zákonodárná iniciativa je institutem určeným pro opoziční poslance, nikoli nástrojem rezortního

ministra a koaličních poslanců, kteří si s jeho pomocí, řečeno slovy navrhovatelky, „zjednoduší zákonodárné procedury“. Ačkoli okolnosti předložení návrhu novely liniového zákona samy o sobě protiústavnost napadených ustanovení nezakládají, mají podle jejího názoru podtrhovat účelovost „tvrzení veřejného zájmu“ s cílem usnadnit orgánům moci výkonné proces přípravy a realizace vybraných staveb na úkor ochrany vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitých věcí.

7. Namítanou protiústavnost jednotlivých napadených ustanovení odůvodňuje navrhovatelka v následující posloupnosti (nikoli podle systematiky liniového zákona).

II. 1

Námítka protiústavnosti přílohy k liniovému zákonu

8. V napadené příloze liniového zákona navrhovatelka brojí proti výčtu (sc. výběru) staveb dopravní infrastruktury, který nebyl v důvodové zprávě nijak odůvodněn a měl být proveden bez jakýchkoli objektivních kritérií včetně časového hlediska a bez přihlédnutí ke stupni rozestavěnosti té které vybrané stavby. Napadá i nedostatek rozlišování mezi tím, zdali se za stavby v příloze, k nimž se může vztahovat procesní institut mezitímního rozhodnutí, považují jen tzv. novostavby daných staveb, nebo i stavby představované úpravami, opravami či údržbou staveb již dokončených. Měl-li by daný procesní institut mezitímního rozhodnutí dopadat toliko na tzv. novostavby, pak to navrhovatelka považuje za potvrzení teze, že nejde o normativní akt, nýbrž o akt individuální (na jedno použití, rozdílné vybavování či údržby atd.). Měl-li by naopak procesní institut mezitímního rozhodnutí dopadat i na úpravy či opravy uvedených staveb, pak mezi kritérii upravujícími použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí podle navrhovatelky chybí např. vyjádření minimálního finančního limitu investičních nákladů, od jehož překročení by bylo možné aplikovat zvláštní režim ve smyslu napadeného § 4a liniového zákona. Navrhovatelka pak k napadené příloze na příkladu regionální železniční trati Otrokovice – Vizovice, která je v příloze zahrnuta jako jediná regionální železniční trať, zatímco srovnatelné trati typu Český Těšín – Frýdek-Místek či Lužná u Rakovníka – Chomutov v napadené příloze chybí, uzavírá tím, že výběr staveb v ní uvedených lze považovat za zcela nahodilý.

II. 2

Námítka protiústavnosti § 4a liniového zákona

9. Ustanovení § 4a liniového zákona navrhovatelka považuje z níže uvedených důvodů za protiústavní a dále zdůrazňuje jeho nejednoznačnost, neseznatelnost, nedomyšlenost a kusost, což nelze přelstít ani ústavně souladným výkladem.

10. Podle navrhovatelky byl ve vymezených vyvlastňovacích řízeních opuštěn princip dvojinstančnosti správního řízení k tíži vyvlastňovaných. Koncepce mezitímního rozhodnutí je v rozporu s požadavky vyplývajícími z čl. 11 odst. 4 Listiny, mezi které navrhovatelka řadí závěr o nepřipustnosti rozfázování procesu vyvlastnění na část týkající se samotného vyvlastnění (tj. výroku o odnětí či omezení vlastnického práva) a část týkající se určení výše náhrady za vyvlastnění. Vydání rozhodnutí o výši náhrady má být časově nepředvídatelné, jelikož zákon nijak neomezuje délku mezidobí mezi odnětím vlastnického práva a rozhodnutím o výši náhrady. Je tím rovněž porušen princip dělby moci z důvodu, že ačkoli soudy nemají mít vytvořeny dostatečné materiální a personální podmínky, aby reálně mohly rozhodovat o případných správních žalobách, popř. kasačních stížnostech, proti mezitímním rozhodnutím v zákonem zkrácených lhůtách v trvání 60 dní, je na ně v důsledku odebrání přezkumné instance ve správním řízení „v podstatě převedena agenda správního řízení“.

11. Nadto navrhovatelka proti institutu mezitímního rozhodnutí brojí tak, že má být „ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to rozhodnutím konečným“, kdy rozhodnutím o základu věci by správně bylo pouze rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, resp. o tom, zdali je žádost vyvlastnítele co do základu důvodná. Až po právní moci takového (skutečně mezitímního) rozhodnutí o základu věci by mělo následovat rozhodnutí o zbytku věci, které by spočívalo ve výroku

o odnětí vlastnického práva a výroku o výši náhrady za vyvlastnění. Poté navrhovatelka vyjadřuje pochybnosti ohledně toho, zdali při určení výše náhrady za vyvlastnění platí subsidiárně zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vyvlastnění“) a zdali je § 4a odst. 5 liniového zákona kogentní, či nikoli. V případě závěru o kogentnosti daného ustanovení by totiž podle navrhovatelky bylo tvrzené mezitímní rozhodnutí konečné i ve vztahu k výši náhrady za vyvlastnění, kdy by vyvlastňovaný byl povinen akceptovat závěry znaleckého posudku.

II. 3

Námítka protiústavnosti § 2f liniového zákona

12. Vůči napadenému § 2f liniového zákona navrhovatelka namítá, že vychází z presumpce realizace zaměřované stavby, tj. z představy, že kde bude již jednou měřeno, popř. prováděn průzkum, tam bude v budoucnu i stavěno. Kdyby však na takovém pozemku, na němž byly provedeny měřicí či průzkumné práce, stavba skutečně nebyla, byl by vlastník „výrazně omezen“ na základě pouhých „velmi předběžných úvah o budoucí stavbě“. Toto ustanovení je tak snadno zneužitelné tím, že investor je oprávněn provádět měření a průzkum na vícero v úvahu přicházejících trasách, a to již s vědomím, že na jedné či více z nich stavba realizována nebude. Za situace, kdy ani není zahájeno řízení, kterým se stavba umísťuje anebo povoluje, a nemá být tedy podle navrhovatelky ani „ještě jasně vymezen konkrétní předmět veřejného zájmu“, převyšuje intenzita ochrany vlastnického práva intenzitu tvrzeného veřejného zájmu. Nadto v testu proporcionality neobstojí umožnění provádění „průzkumných prací“, neboť jejich intenzita je výrazně vyšší než u měření, a ve svých důsledcích může podle navrhovatelky vést až k trvalému znehodnocení pozemku (např. vykácení sadu sice za náhradu, ale bez možnosti celkového obnovení v době života vlastníka).

13. Napadené ustanovení jako celek nečiní žádného rozdílu mezi pozemky a jejich součástmi, a má tudíž umožňovat, aby měření a průzkumné práce byly prováděny v bytech a prostorách pro podnikání. V tomto směru shledává navrhovatelka napadený § 2f liniového zákona jako rozporný s čl. 12 Listiny, popř. též s čl. 26 Listiny. Tvrzeným deficitem úpravy obsažené v napadeném § 2f liniového zákona má být podle navrhovatelky i absence požadavku na přítomnost vlastníka či nájemce nemovité věci při provádění měření či průzkumných prací a nedostatek vymezení zvláštního režimu provádění takovýchto zásahů, který by zdůrazňoval prvek výjimečnosti takových úkonů (pro srovnání odkazuje navrhovatelka na úpravu „prohlídek advokátní kanceláře v rámci neodkladného úkonu či trestního řízení, při níž je stanovena obligatorní účast zástupce České advokátní komory“). Napadené ustanovení neobsahuje žádná omezení v podobě časového limitu pro měření a průzkumné práce či stanovení podmínky jejich „účelnosti a smysluplnosti“, následkem čehož pak nedostatečně chrání vlastníky před jeho zneužitím či nadužíváním.

III.

Varianty ústavně konformního řešení napadené právní úpravy

14. Ačkoli si je navrhovatelka podle vlastních slov vědoma toho, že Ústavní soud je toliko tzv. negativní zákonodárce a není oprávněn do napadeného ustanovení jakkoli pozitivně zasahovat, nabízí v samém závěru návrhu „jistou analogii“ v úpravě neodkladných úkonů v trestním řízení. Za možnou variantu ústavně konformního řešení (tj. namísto přijetí napadeného § 4a liniového zákona odkazujícího se na konkrétní seznam staveb v napadené příloze) nabízí model, ve kterém by pro tzv. nejvýznamnější stavby byla na základě předem stanovených kritérií v zákoně zakotvena možnost individuálním správním aktem pořadit konkrétní stavbu pod zvláštní režim.

IV.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

15. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněna skupina nejméně 17 senátorů. Posuzovaný návrh podala skupina 18 senátorů tak, jak je patrné z podpisové listiny přiložené k návrhu, na které každý ze senátorů jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje (§ 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). Podmínku aktivní legitimace tudíž navrhovatelka splňuje.

16. Návrh v době podání obsahoval veškeré zákonem požadované náležitosti a byl přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Současně není dán důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

17. K následně provedeným změnám v napadené právní úpravě zákony č. 403/2020 Sb. a č. 284/2021 Sb. a procesním podmínkám řízení o návrhu na jejich přezkum viz podrobně níže sub V a VI. K možnosti souběžného i samostatného napadení ustanovení přílohy liniového zákona viz blíže IX. 6.

V.

Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice k obsahu návrhu

18. Ústavní soud vyzval postupem podle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Poslaneckou sněmovnu a Senát (jako účastníky řízení) a vládu spolu s veřejnou ochránkyní práv (jako případné vedlejší účastníky řízení) k tomu, aby se rozhodly, zda do řízení vstoupí, a aby se po případě vyjádřily k obsahu návrhu.

19. Veřejná ochránkyně práv oznámila Ústavnímu soudu přípisem doručeným dne 12. 4. 2019, že do řízení o návrhu ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nevstoupí.

V. 1

Vyjádření Poslanecké sněmovny

20. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 23. 4. 2019 se týká pouze formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadených ustanovení. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že návrh novely liniového zákona, která napadená ustanovení do právního řádu vložila, předložila v Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 31. 1. 2018, přičemž tento návrh byl projednáván pod číslem sněmovního tisku 76/0. V prvním čtení návrhu zákona konaném ve dnech 2. a 6. 3. 2018 byl návrh přikázán k projednání hospodářskému výboru a ústavně právnímu výboru. Hospodářský výbor návrh zákona projednal a dne 4. 5. 2018 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 76/6. Ústavně právní výbor návrh zákona projednal a dne 15. 5. 2018 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 76/7. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 30. 5. 2018 na 13. schůzi Poslanecké sněmovny, souhrn podaných pozměňovacích návrhů byl zpracován jako sněmovní tisk 76/8 a dne 1. 6. 2018 rozeslán poslancům. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván dne 29. 6. 2018 na 16. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl schválen v hlasování č. 70 (usnesení č. 297), přičemž z přítomných 160 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 156 poslanců a proti žádný. Následně byl dne 2. 7. 2018 návrh zákona Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu, který jej dne 18. 7. 2018 projednal a schválil (usnesení č. 443). K podpisu prezidenta republiky byl zákon doručen dne 20. 7. 2018 a dne 1. 8. 2018 jím byl zákon podepsán. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů v částce 86 pod č. 169/2018 Sb. Z uvedeného podle Poslanecké sněmovny plyne, že novela liniového zákona byla řádně schválena, podepsána prezidentem republiky a publikována. Podle názoru Poslanecké sněmovny

pak nelze jinak než dojít k závěru, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení o souladu napadených ustanovení „s Ústavou a naším právním řádem“ s tím, že posouzení ústavnosti zákona je však na Ústavním soudu, který o této otázce rozhodne.

V. 2 Vyjádření Senátu

21. Senát na úvod svého vyjádření ze dne 24. 4. 2019 podrobně rekapituluje obsah návrhu navrhovatelky (bod I vyjádření). Bod II vyjádření Senátu obsahuje citaci znění napadených ustanovení. V bodě III vyjádření je shrnut průběh projednání a schvalování novely liniového zákona v Senátu. Návrh byl doručen Senátu dne 2. 7. 2018 a organizační výbor jej k projednání přikázal výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu. Ten jej projednal dne 11. 7. 2018 na své 27. schůzi (usnesení č. 218) a doporučil jej Senátu ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Dalším senátním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl ústavně-právní výbor, který jej též dne 11. 7. 2018 svým usnesením č. 126 doporučil ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Posledním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, který taktéž doporučil schválení návrhu ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou na své 19. schůzi konané dne 17. 7. 2018 usnesením č. 119. Senát zařadil daný tisk na svoji 16. schůzi a projednal jej dne 18. 7. 2018, přičemž k návrhu zákona proběhla rozsáhlá rozprava. Mezi nejvíce diskutované body patřila také napadená ustanovení vymezená navrhovatelkou v návrhu. Senát dále ve svém vyjádření cituje projevy některých senátorů a jejich argumenty pro a proti přijetí novely liniového zákona. Senát po ukončení obecné rozpravy návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 18. 7. 2018 v hlasování č. 16 schválil, kdy se pro něj z 69 přítomných senátorů vyslovilo 50 a 2 byli proti. V závěru vyjádření Senát vyslovil přesvědčení, že při projednávání novely liniového zákona postupoval v mezích jemu ústavně svěřené kompetence a při dodržení ústavně předepsaného postupu, přičemž samotné posouzení ústavnosti napadených ustanovení ponechává na Ústavním soudu.

V. 3 Vyjádření vlády

22. Vláda přijala dne 29. 4. 2019 usnesení č. 282, kterým schválila svůj vstup do řízení o návrhu, navrhla jeho zamítnutí a zmocnila ministryni spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministrem dopravy vypracovala a zaslala vyjádření vlády k návrhu navrhovatelky.

23. V tomto vyjádření vláda formuluje shrnující stanovisko, podle kterého jsou napadená ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, přičemž jsou nejvhodnějším prostředkem k dosažení legitimního cíle, tj. k podstatnému zefektivnění procesu vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám nezbytných k realizaci staveb dopravní infrastruktury potřebných k rozvoji hospodářského blahobytu země. Vláda následně i pomocí vybraných dat týkajících se trvání přípravných či povolovacích procesů při výstavbě určitých úseků dálnic v České republice poukazuje na společenskou a hospodářskou podstatu problematiky vyvlastňovacích řízení, neboť jejich nepřiměřená délka je i nadále zásadní překážkou realizace veřejně prospěšných staveb, přičemž ani speciální ustanovení obsažená v § 3a až 3c liniového zákona včleněná do tohoto zákona předchozími novelami nepřispěla k odblokování uvedeného stavu. Jako dva konkrétní případy zpožděných realizací uvádí vláda výstavbu dálničních úseků D1 Přerov – Říkovice a dálnice D11 Hradec Králové – Smiřice. Podle vlády vlastnické právo není právem absolutním, nýbrž plní i jiné funkce; v této souvislosti se vláda ve vyjádření odvolává na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.).

24. Problematicnost procesu přijetí novely liniového zákona (viz sub 6) vláda odmítá s poukazem na čl. 41 Ústavy, který byl využit skupinou poslanců reprezentujících všechny politické strany tehdy zastoupené v Poslanecké sněmovně. Poslanecký návrh novely liniového zákona však podle čl. 44 odst. 1

Ústavy projednala i vláda a vyslovila s ním souhlas. Vzhledem k tomu byla novela liniového zákona přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence i ústavně předepsaným způsobem.

25. O prohlášení veřejného zájmu zákonem a navrhovatelkou namítaném rozporu napadených ustanovení s čl. 11 Listiny vláda uvádí, že argumentace odvolávající se na prejudikaturu Ústavního soudu představovanou nálezy ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 je v projednávané věci argumentací zcela nepřiléhavou. Na rozdíl od případů řešených uvedenými nálezy totiž novela liniového zákona napadenými ustanoveními (a ani jinými ustanoveními) existenci veřejného zájmu u jakékoli stavby neprohlašuje, a to ani nepřímo. Vláda naopak zdůrazňuje, že i ve vyvlastňovacích řízeních spadajících do režimu liniového zákona platí, že veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán v každém případě jednotlivě (§ 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění).

26. Namítané porušení principu ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity není podle vlády blíže rozvedeno a z návrhu není vůbec zřejmé, v čem by měla nepřipustná retroaktivita napadených ustanovení spočívat. Vláda má na rozdíl od navrhovatelky za to, že v napadených ustanoveních nelze „nalézt ani známku nepřipustného retroaktivního působení“ a že do postavení adresátů je napadenými ustanoveními zasahováno přiměřeným způsobem, který je odůvodněný a nezbytný.

27. Možnost využití procesního institutu mezitímního rozhodnutí podle § 4a liniového zákona vláda obhájí tím, že jeho vydání ve vyvlastňovacím řízení na žádost vyvlastnítele je podmíněno (a) závěrem vyvlastňovacího úřadu o tom, že jsou splněny podmínky vyvlastnění (§ 3 až 5 zákona o vyvlastnění) s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění, (b) potřebností dotčeného pozemku nebo stavby pro uskutečnění stavby dopravní infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 2 liniového zákona, (c) vymezením dané stavby v zásadách územního rozvoje a zároveň (d) jejím zařazením do napadené přílohy. Tyto čtyři podmínky pak podle názoru vlády „fakticky vedou k minimalizaci počtu potenciálních adresátů z řad vlastníků nemovitostí“.

28. Námitku nedostatku obecnosti v souvislosti se jmenovitým výčtem staveb dopravní infrastruktury obsaženým v napadené příloze vláda vyvrací s tvrzením, že „všechna ustanovení liniového zákona (vč. jeho přílohy) jsou formulována obecně a dopadají na konkrétně neurčený okruh případů a adresátů“, přičemž příloha liniového zákona podle vlády nespecifikuje konkrétní pozemky a stavby, kterých se mohou týkat vyvlastňovací řízení, v nichž lze přistoupit k vydání mezitímního rozhodnutí podle napadeného § 4a liniového zákona. Nedochozí tak k záměně normativního správního aktu s individuálním správním aktem. Taxativní výčet staveb dopravní infrastruktury v příloze naopak podle názoru vlády přispěje „k preventivnímu vyloučení potenciální ‚svévole‘ moci výkonné, která by např. spočívala v příliš extenzivním stanovení počtu dopravních staveb, na které lze § 4a liniového zákona aplikovat, podzákonným právním předpisem“. Napadená příloha pak má též určovat, slovy vlády, „prostorovou působnost zákona prostřednictvím stanovení uzavřeného výčtu staveb dopravní infrastruktury obecně slovně vymezených v příloze zákona“, popř. prostorovou působnost „speciálního procesního postupu pro určitý typ staveb“. V této souvislosti vláda upozorňuje, že stanovení prostorové působnosti zákona formou slovního vymezení a orientačního grafického znázornění hranic obsažených v příloze zákona má být běžnou a Ústavním soudem arobovanou praxí – k tomuto závěru vláda odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.). K samotnému výběru staveb do napadené přílohy vláda uvádí, že jde „především“ o trasy dálnic, silnic I. třídy a drah (místně ohraničených jejich začátkem a koncem), které jsou uvedeny v strategických dokumentech České republiky pro oblast dopravy a územního rozvoje, a zároveň o stavby, které jsou „ve většině případů“ zahrnuty do transevropské dopravní sítě [ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. 12. 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010]. Vláda ve vyjádření cituje též z projevu poslance Ing. Martina Kolovratníka, který byl zástupcem předkladatelů návrhu zákona, proneseného v obecné rozpravě, během kterého vysvětloval, jak se tvořil výčet staveb v napadené příloze

v konzultaci s jednotlivými investory a jak složitě se ohledně jeho konečné verze tvořil poslanecký konsenzus.

29. K námitkám směřujícím vůči samotné koncepci mezitímního rozhodnutí vláda uvádí, že na straně navrhovatelky patrně dochází k určitému nepochopení, a napadený právní institut proto podrobně ve svém vyjádření vysvětluje. Podle vlády bylo za účelem dosažení urychlení výstavby dopravní infrastruktury záměrem zákonodárců vytvořit (při využití standardního institutu mezitímního rozhodnutí podle § 148 správního řádu) ve vyvlastňovacím řízení procesní prostor pro vydání dvou meritorních rozhodnutí, která bude možno samostatně přezkoumat a mezi jejichž vydáním může být výraznější časový odstup. Tento záměr má navazovat na stav, kdy i ve vyvlastňovacím řízení vedeném v obecném režimu zákona o vyvlastnění jsou v rozhodnutí ve věci samé obsaženy dvě samostatné výrokové části, tj. výrok o vyvlastnění a výrok o náhradě za vyvlastnění, k jejichž vydání lze nicméně přistoupit jen společně a až v okamžiku ukončení dokazování o výši náhrady za vyvlastnění (což je podle názoru vlády obvykle nejspornější a nejnáročnější fáze většiny vyvlastňovacích řízení). Institut mezitímního rozhodnutí má takto umožnit finálně a samostatně rozhodnout o vyvlastnění vydáním mezitímního rozhodnutí dříve, což investorům dopravní infrastruktury (v postavení vyvlastnitelů) přinese výrazné zrychlení procesu dosažení právní jistoty ohledně vlastnictví dané nemovitosti potřebné pro realizaci dané stavby. Vláda v této souvislosti připomenula, že novela liniového zákona se nakonec odklonila od původně poslanci navrhovaného institutu „předběžné držby“, který byl podle vlády skutečně ve svých důsledcích řešením komplikovaným a ve srovnání s institutem mezitímního rozhodnutí řešením nesystematickým.

30. K navrhovatelkou namítanému rozporu zavedení mezitímního rozhodnutí s čl. 11 odst. 4 Listiny z důvodu rozfázování vyvlastnění na dřívější rozhodnutí o vyvlastnění a pozdější rozhodnutí o výši náhrady vláda za prvé argumentuje tím, že i obecný zákon o vyvlastnění připouští časovou prodlevu mezi právními účinky rozhodnutí o vyvlastnění a rozhodnutím o výši náhrady (srov. § 25 odst. 2 zákona o vyvlastnění), a za druhé tím, že byla-li do liniového zákona souběžně včleněna nová povinnost vyvlastnitelů uhradit vyvlastňovanému na základě mezitímního rozhodnutí odborně stanovenou zálohu na náhradu za vyvlastnění (§ 4a odst. 5 a 7 liniového zákona), je ústavní konformita zvoleného řešení ještě dále posílena.

31. K nesouhlasu navrhovatelky s vyloučením odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí vláda uvádí, že dvojinstančnost správního řízení není ústavním požadavkem, a zvolené řešení je tudíž bez dalšího přijatelné (možnost soudního přezkumu mezitímního rozhodnutí zůstává nedotčena). Tento názor je zastáván také v judikatuře Nejvyššího správního soudu, z jehož rozsudků je vládou odkazováno na rozsudky ze dne 25. 10. 2005 sp. zn. 2 As 47/2004 a ze dne 25. 5. 2011 sp. zn. 2 As 37/2011. V tomto směru vláda odkazuje též na judikaturu Ústavního soudu, a to konkrétně na nálezy ze dne 19. 10. 2004 sp. zn. II. ÚS 623/02 (N 149/35 SbNU 83) a ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.), z nichž má vyplývat, že ani Ústavní soud nepovažuje dvojinstančnost správního řízení za princip garantovaný Listinou či Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

32. Při vypořádání navrhovatelkou vznesených námitek k § 2f liniového zákona (sub 12 a 13) upozorňuje vláda na skutečnost, že právní řád již obsahuje řadu srovnatelných ustanovení, která jsou v praxi bez obtíží aplikována. Příkladmo vláda odkazuje na § 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, § 9 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě a o změně některých zákonů, § 24, 25, 57, 58, 60 a 76 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 31 a 34 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 60 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 150/2010 Sb. Dále vláda odkazuje na § 104 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), z něhož i cituje. Vyjádření vlády se v daném bodě dovolává nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.), kterým

se Ústavní soud kladně vyjádřil k možnosti zásahu do obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotlů na tuhá paliva) při ochraně ovzduší, a nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613), v němž se Ústavní soud, mimo jiné, kladně vyslovil k ústavnosti § 60 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který ukládá vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem za stanovených podmínek umožnit vstup a vjezd na pozemky těm, kteří zajišťují provoz nebo provádějí údržbu těchto vodních děl.

33. Vláda zdůrazňuje, že text napadeného § 2f liniového zákona je formulován přiměřeně a že zásahy do vlastnického práva k dané nemovitosti minimalizuje na nejmenší možnou míru. Provedení průzkumných prací a měření je nezbytnou podmínkou nejen pro kvalitu přípravy potřebné dokumentace, ale např. i pro posouzení, zda je v daném místě vhodné podloží z pohledu budoucí bezpečnosti stavby dopravní infrastruktury, ochrany spodních vod či chráněných živočichů. Z povahy věci se bude jednat především o průzkum terénu, a nelze proto sdílet obavy navrhovatelky, že půjde o vstupy do bytů či prostorů pro podnikání (ačkoli ani tuto variantu nelze zcela vyloučit např. u tunelových staveb pod budovami zastavěným územím). Ustanovení § 2f liniového zákona podle vlády obsahuje dostatečné pojistky proti jeho zneužití oprávněnými investory či jimi zmocněnými osobami (tj. předchozí písemné oznámení vlastníkovi o provedení měření či průzkumu, povinnost co nejvíce šetřit práv vlastníků nemovitostí při provádění měření či průzkumu, povinnost uvést pozemek do původního stavu po ukončení měření či průzkumu, povinnost nahradit újmu na majetku vlastníkovi či uživateli ve výši dvojnásobku částky zjištěné podle zákona o oceňování majetku). Vláda následně ve vyjádření s odkazem na nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) provádí tzv. test proporcionality napadeného ustanovení a na rozdíl od navrhovatelky má za to, že v daném testu napadený § 2f liniového zákona obстоjí. Stejně tak podle vlády napadený § 2f liniového zákona obстоjí v tzv. testu kvality zákona ve smyslu čl. 8 Úmluvy užívaném Evropským soudem pro lidská práva (dále též jen „ESLP“).

34. Vláda proto navrhl, aby s ohledem na výše uvedené Ústavní soud návrh zamítl.

35. Vláda se ve vyjádření věnuje i rozporování navrhovatelkou předestřené modelové situace, k níž by mohlo v důsledku tvrzených mezer a rozporů v úpravě zavedené novelou liniového zákona v praxi docházet, nicméně provedení rekapitulace výkladu vlády k těmto bodům nepovažuje Ústavní soud pro účely posouzení návrhu za potřebné.

V. 4

Replika navrhovatelky

36. Ústavní soud zaslal všechna výše shrnutá vyjádření zástupci navrhovatelky na vědomí a k případné replice.

37. Navrhovatelka v replice uvedla, že k vyjádření Poslanecké sněmovny námitky nemá.

38. K vyjádření Senátu navrhovatelka doplnila dílčí citace z projevů tehdejší senátorky JUDr. Elišky Wagnerové, Ph.D., a senátora RNDr. Miloše Vystrčila k návrhu novely liniového zákona pronesených na schůzi Senátu konané dne 18. 7. 2018, v nichž se kriticky vyjadřovali k některým otázkám (všeobecný konsenzus, zvláštnost mezitímního rozhodnutí, obecnost zákona podle právní teorie, postup Ministerstva dopravy a ministra dopravy) souvisejícím s daným návrhem zákona (s odkazem na stenozáznam z 16. schůze Senátu 11. funkčního období konané dne 18. 7. 2018, dostupný na <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=11&IS=6073&D=18.07.2018>).

39. Ve vyjádření vlády navrhovatelka především zpochybňuje argument, že napadená ustanovení mají být nejvhodnějším prostředkem k dosažení legitimního cíle, kterým je podstatné zefektivnění procesu vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám nezbytných k realizaci staveb dopravní infrastruktury, které jsou potřebné k rozvoji hospodářského blahobytu země. Apel vlády na Ústavní soud, aby při

přezkumu napadených ustanovení přihlížel též k této „materiální stránce problematiky“, není podle navrhovatelky opodstatněný.

40. Z obsahu repliky lze dovodit, že navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by (jedinou) příčinou např. pomalé výstavby dálnic bylo nedokonalé zákonodárství upravující proces vyvlastnění, nýbrž jí mají být také nedostatky v činnosti příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic České republiky, které je v této oblasti v postavení oprávněného investora. Jako příklady dálničních staveb, v nichž dochází ke zpoždění realizace z řady důvodů odlišných od těch majících původ ve vyvlastňovacích řízeních, navrhovatelka podrobně uvádí časové údaje s milníky přípravných prací na úsecích dálnice D1 0136 Přerov – Říkovice a D11 1106 Hradec Králové – Smiřice, kde přípravné práce (včetně potřebných povolovacích procesů) trvají více než 20 let.

41. Navrhovatelka se dále vymezuje vůči vládní polemice s použitelností závěrů obsažených v nálezech Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) a trvá na tom, že napadená ustanovení postrádají rys obecnosti s tím, že i vláda ve svém vyjádření připouští, že výběr staveb do přílohy byl předmětem politického vyjednávání. Ani důvodová zpráva k návrhu novely liniového zákona odpovědi na otázky spojené s výběrem staveb do přílohy nenabízí, neboť k samotné příloze pouze konstatuje, že „do zákona se doplňuje příloha, jejímž obsahem je seznam vybraných staveb dopravní infrastruktury, na něž se uplatní některé výše uvedené speciální instituty“. Závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.) se na souzenou věc nemají vztahovat, jelikož tímto nálezem aprobovaná napadená právní úprava [§ 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o EIA“)], která za účelem, aby určitý dopravní záměr mohl být klasifikován jako tzv. prioritní dopravní záměr, stanovovala čtyři kumulativní podmínky (srov. zejména bod 33 uvedeného nálezu), se v této koncepci výrazně liší od napadeného § 4a liniového zákona a napadené přílohy, která pouze obsahuje jmenovitý výčet vybraných staveb dopravní infrastruktury.

42. Navrhovatelka též namítá, že vládou zmiňovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17 se týkal podstatné odlišnosti mezi účelem právní úpravy posuzované v odkazovaném nálezu (vstup do obydlí osoby důvodně podezřelé ze spáchání přestupku, kontrola spalovacího stacionárního zdroje) a účelem napadených ustanovení v projednávané věci (neomezené měřicí a průzkumné práce při přípravě dosud neexistující stavby). Také ohledně dalších vládou zmiňovaných oprávnění ke vstupu na cizí nemovitosti, která zakládají zvláštní zákony (viz výše bod 32), argumentuje navrhovatelka odlišnými účely těchto úprav – tj. nutností umožňovat vstupy na cizí pozemky převážně za účelem kontroly nebo údržby již existujících staveb či zařízení.

VI.

Změny napadených ustanovení v průběhu řízení o návrhu

43. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k dalším změnám napadených ustanovení, na které bylo třeba při přípravě rozhodnutí reagovat.

VI. 1

Novelizace napadených ustanovení zákonem č. 403/2020 Sb.

44. První novelizace některých napadených ustanovení liniového zákona byla provedena zákonem č. 403/2020 Sb. Konkrétně bodem 21 části první novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. byla v první větě napadeného § 2f liniového zákona za slovo „dopravní“ vložena slova „ , vodní nebo energetické“ a slova „oprávněným investorem“ byla nahrazena slovy „vlastníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“)“.

45. Dále byla v čl. I bodem 36 novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. v napadeném § 4a odst. 1 liniového zákona za slovo „dopravní“ vložena slova „ , vodní nebo energetické“ a za slovo „vymezené“ byla vložena slova „v územním rozvojovém plánu nebo“.

46. Konečně byla v čl. I bodem 41 novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. novelizována napadená příloha k liniovému zákonu, a to tak, že v jejím bodě 1.2 byl text „I/12“ nahrazen textem „I/9, I/12, I/13, I/23“ a za text „I/49,“ byl vložen text „I/50, I/57“. Dále byly do napadené přílohy vloženy nové body 5 až 8 s výčtem staveb energetické nebo vodní struktury (viz blíže sub 61).

47. Ústavní soud se dotázal navrhovatelky, zda po přijetí novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. setrvává na návrhu v jeho původním rozsahu a znění. Navrhovatelka podáním ze dne 12. 3. 2021 návrh doplnila a v jeho petitu navrhla zrušení napadených ustanovení ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., což odůvodnila tím, že novelizující zákon č. 403/2020 Sb. ještě více rozšířil okruh osob, do jejichž ústavně zaručených práv je zasaženo. Do napadeného § 4a liniového zákona upravujícího institut mezitímního rozhodnutí byly jednak doplněny další kategorie staveb (tj. stavby vodní a energetické infrastruktury a dále stavby vymezené vedle zásad územního rozvoje též v územním rozvojovém plánu), jednak byl rozšířen samotný výčet staveb v příloze k zákonu, ohledně nichž lze institut mezitímního rozhodnutí využít. Ve zbývajících částech návrhovátky odkázala na argumentaci obsaženou v podání ze dne 18. 10. 2018 (původní návrh). Nově formulovala petit návrhu, ve kterém však jen upřesnila údaje o napadeném liniovém zákoně, aniž rozšířila rozsah napadených ustanovení. Návrh, o kterém Ústavní soud rozhoduje po doplnění návrhu ze dne 12. 3. 2021, zní takto (pozn. red.: citováno včetně legislativně-technických nepřesností a zřejmých nesprávností): „Část ustanovení § 1 odst. 1 ve znění , , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve znění zákona č. 209/2011 Sb., zákona č. 405/2012 Sb., zákona č. 178/2014 Sb., zákona č. 49/2016 Sb., zákona č. 194/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb., zákona č. 169/2018 Sb., zákona č. 237/2020 Sb. a zákona č. 403/2021 Sb. a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve znění zákona č. 209/2011 Sb., zákona č. 405/2012 Sb., zákona č. 178/2014 Sb., zákona č. 49/2016 Sb., zákona č. 194/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb., zákona č. 169/2018 Sb., zákona č. 237/2020 Sb. a zákona č. 403/2021 Sb. jsou v rozporu s ustanoveními čl. 11, čl. 12, čl. 26 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod a proto se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.“

48. Ústavní soud zaslal doplnění podání navrhovatelky na vědomí a k vyjádření dalším účastníkům a vedlejší účastníci řízení.

49. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 7. 4. 2021 popsala průběh zákonodárného procesu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. Návrh byl projednáván pod číslem sněmovního tisku 673/0. V prvním čtení konaném dne 29. 1. 2020 byl návrh přikázán k projednání hospodářskému výboru. Hospodářský výbor návrh zákona projednal a dne 19. 5. 2020 vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 673/2. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. 6. 2020 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny a souhrn podaných pozměňovacích návrhů byl zpracován jako sněmovní tisk 673/3, který byl rozeslán poslancům dne 3. 6. 2020. Garanční hospodářský výbor Poslanecké sněmovny tento návrh projednal a vydal usnesení, které bylo dne 12. 6. 2020 doručeno poslancům jako sněmovní tisk 673/4. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván dne 19. 6. 2020 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl schválen v hlasování č. 285 (usnesení č. 1189), kdy z přítomných 157 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 129 poslanců a proti 16 poslanců. Dne 29. 6. 2020 postoupila návrh zákona Poslanecká sněmovna Senátu, který jej dne 23. 7. 2020 projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 465). O návrhu zákona vráceném Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna dne 29. 9. 2020 na 58. schůzi, přičemž setrvala na původním návrhu zákona v hlasování č. 246 (usnesení č. 1246; z přítomných 174 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 155 poslanců a proti hlasovalo 5 poslanců). Zákon byl doručen prezidentu republiky k podepsání dne 30. 9. 2020. Prezidentem republiky byl podepsán dne 1. 10. 2020 a publikován byl ve Sbírce zákonů v částce 163 pod číslem 403/2020 Sb. S ohledem na uvedené má Poslanecká sněmovna za to, že novelizující zákon č. 403/2020 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán přísluš-

nými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení o souladu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. „s Ústavou a naším právním řádem“ s tím, že posouzení ústavnosti zákona je na Ústavním soudu, který o této otázce rozhodne. K doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 se Poslanecká sněmovna nevyjádřila ani neučinila jakýkoli procesní návrh.

50. Senát ve vyjádření ze dne 8. 4. 2021 v bodě I rekapituluje změny plynoucí z novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. tak, jak jsou popsány výše v bodech 43 až 46. V bodě II vyjádření je shrnut průběh projednání a schvalování novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. na půdě Senátu. Návrh byl doručen Senátu dne 29. 6. 2020 a organizační výbor jej k projednání přikázal výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu. Ten jej projednal dne 15. 7. 2020 na své 30. schůzi (usnesení č. 197) a doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Dalším senátním výborem, kterému byl návrh přikázán, byl výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, který též dne 15. 7. 2020 na své 18. schůzi usnesením č. 96 jej doporučil vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (které se však drobně lišily od pozměňovacích návrhů výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu v rozsahu vypuštění vodního díla Skaličky z přílohy k zákonu). Senát zařadil daný tisk na svou 25. schůzi 12. funkčního období a projednal jej dne 23. 7. 2020. Ve vyjádření Senát cituje projevy některých senátorů a jejich výhrady týkající se především navržených změn v příloze k zákonu. Po rozpravě rozhodl Senát dne 23. 7. 2020 v hlasování č. 47 usnesením č. 465 tak, že návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Z 66 přítomných senátorů se při kvoru 34 pro tento návrh vyslovilo 57 z nich a 2 senátoři byli proti. Závěrem Senát vyjádřil přesvědčení, že při projednávání jak novely liniového zákona, tak novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. postupoval v mezích „Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem s tím, že samotné posouzení ústavnosti napadených ustanovení ponechává na Ústavním soudu“. Rovněž Senát se k doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 nevyjádřil ani neučinil jakýkoli procesní návrh.

51. Vláda, kterou podle bodu IV usnesení vlády ze dne 29. 4. 2019 č. 282 v řízení o návrhu zastupuje ministr dopravy, ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2021 co do argumentace stručně odkazuje „na své původní vyjádření a nijak je nerozšiřuje“, neboť to lze vztáhnout i k „doplněné podobě“ návrhu navrhovatelky. Ani vláda se k doplněnému podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 nevyjádřila ani neučinila jakýkoli procesní návrh.

52. S ohledem na skutečnost, že Poslanecká sněmovna, Senát ani vláda ve shora uvedených vyjádřeních konkrétně nereagovaly na podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021 ani nepředložily ve věci žádné procesní návrhy, nezaslal Ústavní soud již tato vyjádření k případnému dalšímu vyjádření navrhovatelce, neboť takový postup by byl zjevně nadbytečný.

53. Po posouzení rozsahu a povahy změn napadených ustanovení provedených novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb. Ústavní soud shledává, že napadená ustanovení nebyla novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb. změněna natolik, aby argumentace navrhovatelky obsažená v původním návrhu již bez dalšího co do své podstaty pozbyla významu. Novelizující zákon vskutku dílčím způsobem doplňuje napadené § 2f a 4a liniového zákona a v napadené příloze pak jmenovitě rozšiřuje výčet infrastrukturních staveb, ohledně nichž lze institut mezitímního rozhodnutí podle napadeného § 4a liniového zákona využít. Tyto částečné změny napadených ustanovení nejsou při zohlednění navrhovatelkou tvrzené neústavnosti celých napadených ustanovení natolik zásadní, aby Ústavní soud přistoupil k částečnému zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a věc v daném rozsahu meritorně neposoudil [k tomu srov. např. nálezy ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)].

54. Podáním ze dne 12. 3. 2021 navrhovatelka odpovídajícím způsobem reflektuje změnu napadených ustanovení, k níž došlo během řízení před Ústavním soudem, když upravila petit původního návrhu (viz sub 47). Účastníci řízení ani vedlejší účastnice nevyslovili s touto změnou petitu nesouhlas. Z důvodu procesní ekonomie pak Ústavní soud o připuštění změny petitu samostatným procesním usnesením nerozhodoval. Vzhledem k tomu, že výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem i pro řízení o změněném návrhu, Ústavní soud pokračoval po podání navrhovatelky ze dne 12. 3. 2021

jako v řízení o návrhu na zrušení části § 1 odst. 1 ve znění „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“, § 2f a 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 a přílohy liniového zákona ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb.

VI. 2

Novelizace napadených ustanovení zákonem č. 284/2021 Sb.

55. Stejně závěry lze učinit k následující novelizaci napadených ustanovení nepřímo v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon) a zčásti zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Tento posléze uvedený zákon (dále též jen „změnový zákon“) v čl. LXXVIII bodu 1 stanovil, že v § 1 odst. 1 větě první se slovo „ , umístování“ zrušuje a slova „umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech“ se nahrazují slovy „povolování a následný soudní přezkum“. Napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“ se tak přímo nedotkl.

56. V § 2f byla provedena změna bodem 16 uvedené části zákona č. 284/2021 Sb. tak, že v jeho větě první se slovo „vlastníkem“ nahrazuje slovem „stavebníkem“, odkaz na poznámku pod čarou č. 14 se zrušuje a slova „umísťuje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a“ se zrušují. Toto ustanovení je tedy přímo dotčeno, ale platí pro ně, co bylo uvedeno výše – argumentace navrhovatelky i protiargumentace vedlejší účastnice tak nejsou dotčeny a případné rozhodnutí o neústavnosti by bylo možné provést tzv. intertemporálním rozsahovým výrokem. Ústavní soud tedy mohl vycházet z dosud předložených podkladů. Ústavní soud nemohl rovněž v této části změn některých napadených ustanovení přehlédnout, že změnový zákon v této části nabývá účinnosti spolu s převážnou částí ustanovení nového stavebního zákona až dnem 1. 7. 2023 (viz § 335 nového stavebního zákona), přičemž jsou v současnosti vedena přípravná jednání o provedení dalších změn nového stavebního zákona.

VII.

Znění napadených ustanovení

(v časovém znění novelizujících zákonů č. 403/2020 Sb. a 284/2021 Sb.)

57. V § 1 odst. 1 liniového zákona navrhovatelka navrhla zrušení části daného ustanovení za slovy „elektronických komunikací“ ve slovech „ , při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“.

58. Napadený § 2f liniového zákona (bez poznámek pod čarou) zní ve verzi účinné do 30. 6. 2023 takto:

„Každý je povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury prováděné vlastníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“)¹⁴⁾, a to i před zahájením řízení, kterým se stavba umísťuje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Za tímto účelem má oprávněný investor a jím zmocněné osoby právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovité věci. Oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby jsou povinni co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených nemovitých věcí a nejméně 14 dní předem jim provádění měření nebo průzkumných prací na jejich nemovité věci písemně oznámit na adrese podle § 3 odst. 2. V oznámení podle předchozí věty musí být uveden důvod provádění měření nebo průzkumných prací na nemovité věci, popis činností, které mají být provedeny, rozsah, způsob, termín a upřesnění místa jejich provedení, označení oprávněného investora, jeho kontaktní údaje, datum vyhotovení oznámení a jméno, příjmení, funkce a podpis osoby oprávněné zastupovat oprávněného investora. Po skončení prací jsou oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby povinni uvést nemovité věci do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání

dotčené nemovité věci a bezprostředně písemně oznámit tuto skutečnost vlastníku nemovité věci na adrese podle § 3 odst. 2. Pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci v důsledku výkonu práv oprávněného investora nebo jím zmocněné osoby podle tohoto odstavce omezen v obvyklém užívání nemovité věci nebo mu vznikla újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku¹⁰⁾ „

59. V časové verzi účinné od 1. 7. 2023 zní napadené ustanovení poté, co ve větě první se slovo „vlastníkem“ nahrazuje slovem „stavebníkem“, odkaz na poznámku pod čarou č. 14 se zrušuje a slova „umísťuje nebo povoluje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a“ se zrušují, takto:

„§ 2f

Každý je povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury prováděné stavebníkem, správcem nebo provozovatelem veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“), a to i před zahájením řízení, kterým se stavba povoluje. Za tímto účelem má oprávněný investor a jím zmocněné osoby právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovité věci. Oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby jsou povinni co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených nemovitých věcí a nejméně 14 dní předem jim provádění měření nebo průzkumných prací na jejich nemovité věci písemně oznámit na adrese podle § 3 odst. 2. V oznámení podle předchozí věty musí být uveden důvod provádění měření nebo průzkumných prací na nemovité věci, popis činností, které mají být provedeny, rozsah, způsob, termín a upřesnění místa jejich provedení, označení oprávněného investora, jeho kontaktní údaje, datum vyhotovení oznámení a jméno, příjmení, funkce a podpis osoby oprávněné zastupovat oprávněného investora. Po skončení prací jsou oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby povinni uvést nemovité věci do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání dotčené nemovité věci a bezprostředně písemně oznámit tuto skutečnost vlastníku nemovité věci na adrese podle § 3 odst. 2. Pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci v důsledku výkonu práv oprávněného investora nebo jím zmocněné osoby podle tohoto odstavce omezen v obvyklém užívání nemovité věci nebo mu vznikla újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku¹⁰⁾ „

60. Napadený § 4a (vč. poznámky pod čarou č. 15) liniového zákona zní:

„§ 4a

(1) Dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí¹⁵⁾ obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění (dále jen „mezitímní rozhodnutí“).

(2) Odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné.

(3) O žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí rozhodne soud ve lhůtě 60 dnů; to platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.

(4) Návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti mezitímnímu rozhodnutí lze podat pouze společně se žalobou. Návrh na přiznání odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě podle předchozí věty lze podat pouze společně s opravným prostředkem. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží.

(5) Nebylo-li mezitímní rozhodnutí soudem zrušeno, vyvlastnitel zaplatí vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění ve výši stanovené znaleckým posudkem, který připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, do 60 dnů od právní moci

a) mezitímního rozhodnutí,

b) rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li podána, nebo

c) rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě, byl-li podán.

(6) Byla-li podána žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí nebo byl-li podán opravný prostředek proti rozhodnutí soudu o této žalobě, vyvlastňovací úřad nevydává rozhodnutí o zbytku věci dříve, než nabude právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo opravném prostředku.

(7) Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci vyšší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastnitel vyrovná rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci nižší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastňovaný vrátí rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci.

(8) Zanikají-li vyvlastněním současně i věcná břemena vážnoucí na pozemku nebo stavbě, odstavce 5 a 7 se uplatní obdobně i vůči oprávněnému z věcného břemene, jehož práva vyvlastněním zanikají.

¹⁵⁾ § 148 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.“

61. Napadená příloha liniového zákona odkazovaná v § 4a zní:

„Příloha

1. Dálnice a silnice

1.1 Dálnice

D0 (Pražský okruh), D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8, D10, D11, D35, D43, D48, D49, D52, D55,

1.2 Silnice I. třídy

I/9, I/12, I/13, I/23, I/33, I/35, I/42, I/49, I/50, I/57,

2. Dráhy

železniční trať Praha – Plzeň – Domažlice – státní hranice,

železniční trať Ústí nad Labem – Cheb,

železniční trať Plzeň – České Budějovice,

železniční trať Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice,

železniční spojení Praha – Kladno vč. napojení letiště Václava Havla Praha,

železniční trať Praha Vysočany – Lysá nad Labem,

železniční trať Hradec Králové – Pardubice – Chrudim,

železniční trať Praha – Česká Třebová – Brno,

železniční trať Velký Osek – Hradec Králové – Choceň,

železniční trať Týniště nad Orlicí – Častolovice – Solnice,

železniční trať Prostřední Žleb – Děčín – Mělník – Kolín – Havlíčkův Brod – Brno,

železniční trať Brno – Zastávka u Brna – Okříšky,

RS 1 Praha – Brno – Přerov – Ostrava – hranice PL,

RS 2 Brno – Břeclav – st. hr. SK/AT,

RS 4 Drážďany – Ústí n. Labem – Praha vč. odbočky Kralupy (Nová Ves) – Louny – Most,

železniční trať Otrokovice – Vizovice,

železniční trať Hranice na Moravě – Horní Lideč,

stavby v rámci železničního uzlu Praha (ohraničeného železničními stanicemi Praha-Ruzyně, Praha-Zličín, Praha-Řeporyje, Praha-Radotín, Praha-Zbraslav, Praha-Uhřetěves, Praha-Běchovice, Praha-Horní Počernice, Praha-Čakovice, Roztoky u Prahy),

stavby v rámci železničního uzlu Brno (ohraničeného železničními stanicemi Brno-Maloměřice, Starý Lískovec, Modřice, Chrlice, Ponětovice),

stavby v rámci železničního uzlu Ostrava (ohraničeného železničními stanicemi Polanka nad Odrou, Frýdek-Místek, Český Těšín, Petrovice u Karviné, hraniční přechod Bohumín/Chalupki, Ostrava-Třebovice),

železniční trať Olomouc – Šumperk,

dráhy speciální,

3. Infrastruktura pro vodní dopravu

plavební stupeň Děčín,

plavební stupeň Přelouč,

4. Infrastruktura pro leteckou dopravu

paralelní dráha ke vzletům a přistávání letadel na letišti Václava Havla Praha,

nové oplocení letiště Václava Havla Praha.

5. Elektroenergetická vedení

vedení 400 kV Verněřov – Vítkov

vedení 400 kV Vítkov – Přestice

vedení 400 kV Přestice – Kočín

vedení 400 kV Kočín – Mírovka

vedení 400 kV připojující vedení 400 kV Řeporyje – Prosenice do elektrické stanice Mírovka

vedení 400 kV Výškov – Čechy Střed – Praha Sever

vedení 400 kV Hradec – Výškov – Babylon – Bezděčín

vedení 400 kV Hradec – Chrást – Přeštice

vedení 400 kV Čechy Střed – Chodov

vedení 400 kV Nošovice – Prosenice – Otrokovice – Sokolnice – Slavětice – Dasný a Slavětice – Čebín

vedení 400 kV Otrokovice – státní hranice se Slovenskou republikou

vedení 400 kV Nošovice – Vratimov – Dětmarovice

vedení 110 kV Česká Lípa – Varnsdorf

6. Plynárenská vedení

VTL Plynovod DN 1000 Tvrdonice – Bezměrov

7. Výrobní elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více

nový jaderný zdroj v lokalitě Temelín

nový jaderný zdroj v lokalitě Dukovany

8. Vodní infrastruktura

vodní dílo Nové Heřminovy

vodní dílo Skalička

vodní dílo Vlachovice

vodní dílo Kryry

vodní dílo Senomaty

vodní dílo Šanov.“

VIII.

Další průběh řízení a upuštění od ústního jednání

62. Ústavní soud dospěl podle § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, k závěru, že v projednávané věci není třeba konat ústní jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci, stejně jako nebylo v nynější věci potřebné provádět dokazování.

63. Při hlasování o návrhu na rozhodnutí v posuzované věci dne 22. 2. 2022 nebyl předložený návrh přijat. Podle § 55 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 5 odst. 10 rozvrhu práce Ústavního soudu

na období od 1. 1. 2022 (úplné znění rozvrhu práce č. Org. 1/22 účinné od 7. 2. 2022) předseda Ústavního soudu určil jako nového soudce zpravodaje soudce Jana Filipa (rozhodnutí ze dne 22. 2. 2022 č. j. Pl. ÚS 39/18-142).

IX.

Meritorní přezkum návrhu

IX. 1

Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených ustanovení

64. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti zákona posuzuje podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., též, zda byly napadený zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

65. Ústavní soud dospěl k závěru, že i přes námitky navrhovatelky proti zneužití institutu poslanecké zákonodárné iniciativy při navržení novely liniového zákona (viz sub 6) nelze v tomto ohledu zákonodárci ničeho vytknout. Kromě případné argumentace vlády zde poukazuje rovněž na nálezy, ve kterých rozhodoval o obdobných námitkách týkajících se poslanecké iniciativy, popř. tzv. komplexních pozměňovacích zákonů [srov. argumentaci v nálezech ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.) a ze dne 30. 6. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. Jediná v úvahu přicházející (avšak neuplatněná) námitka by byla možná z hlediska povahy liniového zákona, který se svým zaměřením, účelem a povahou blíží plánovacím předpisům spojeným s rozhodováním o realizaci staveb dopravní, energetické a vodní infrastruktury potřebných k rozvoji státu (viz k tomu níže), popř. zákonu o státním rozpočtu [a s ním souvisejícímu střednědobému výhledu státního rozpočtu podle § 4 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Taková ústavní kautela však v našem ústavním pořádku (již s ohledem na povahu parlamentní formy vládnutí) obsažena není, neboť se Parlament (popř. Poslanecká sněmovna) na rozhodování klíčových otázek existence a rozvoje státu nutně podílí.

66. Novela liniového zákona byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavnímu soudu nepřísluší při přezkumu ústavnosti zákonů posuzovat případnou politickou či jinou namítanou účelovost složení té které skupiny předkladatelů za předpokladu, že je dodržen zákonodárný postup vytyčený Ústavou a příslušnými zákony. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na popis průběhu zákonodárného procesu, který je obsažen ve výše shrnutých vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu v bodech 20 a 21.

67. Stejně tak Ústavní soud neshledal jakékoli nedostatky v zákonodárné proceduře novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. (jehož návrh byl návrhem vládním). I tento zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na popis legislativního procesu, který je obsažen ve výše shrnutých vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu. Jak bylo uvedeno, dílčí úprava § 2f liniového zákona změnovým zákonem ke stavebnímu zákonu se východisek a argumentace navrhovatelky nedotkla. Pro úplnost se dodává, že podle údajů z webových stránek Poslanecké sněmovny byl návrh změnového zákona (Tisk 1009. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období) po zamítnutí Senátem dne 1. 7. 2021 s pozměňovacími návrhy schválen dne 13. 7. 2021 ve znění schváleném původně Poslaneckou sněmovnou dne 26. 5. 2021 (pro 99, proti 54 z přítomných 168 poslanců) podle čl. 47 odst. 3 Ústavy požadovanou nadpoloviční většinou všech poslanců (pro bylo 103 hlasů – viz <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=76929>) a podepsán prezidentem republiky dne 15. 7. 2021. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 29. 7. 2021 v částce 124.

IX. 2

K námitkám ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity

68. Navrhovatelka v návrhu souhrnně vůči všem napadeným ustanovením namítá, že nerespektují principy ochrany nabytých práv a legitimního očekávání a jsou protiústavním způsobem retroaktivní. Na podporu těchto námitek odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a cituje z jeho bodů 147 až 149, které mají být podle navrhovatelky „... v plném rozsahu argumentačně použitelné“. Návrh však žádné konkrétní právní argumenty týkající se zásahů napadených ustanovení do těchto principů nenabízí a v daném rozsahu setrvává v obecné rovině, přičemž v tomto ohledu nepřinesla nic ani navrhovatelčina replika. Není pak úkolem Ústavního soudu, aby sám takovou argumentaci hledal, a sama se žádná taková nenabízí.

69. Vzhledem k tomu, že obsah bodu IV návrhu navrhovatelky v nyní souzené věci v rozsahu námitek zásahů do uvedených principů vyjma poslední věty doslovně přejímá obdobnou pasáž senátorského návrhu ze dne 21. 8. 2017 projednaného Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 21/17 [„zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy“ – nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)] včetně citací z týchž bodů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (tj. bodů 147 až 149), odkazuje tímto Ústavní soud z důvodu úspornosti na vypořádání těchto námitek ve zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, a to konkrétně v jeho bodech 59 až 65, které jsou relevantní i pro nyní projednávanou věc (a v nichž Ústavní soud zásah do nabytých práv, legitimních očekávání ani jakoukoli retroaktivitu rovněž neshledal).

IX. 3

K napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona

70. K tvrzené protiústavnosti (sc. neústavnosti) napadené části § 1 odst. 1 liniového zákona navrhovatelka žádnou argumentaci, která by se měla týkat právě této části zákonného ustanovení, nepředkládá. Toto ustanovení podle názoru Ústavního soudu pouze v souladu s požadavky legislativní techniky blíže normativně (nemá jít o žádnou proklamaci či výzvu, jako v právních předpisech po roce 1948) vymezuje účel zákona v závislosti na jeho obsahu, kdy by mohl vzniknout neústavní stav pouze v případě, že by takové vymezení v nadpise a úvodním ustanovení zákona bylo klamavé (viz k tomu s praktickými příklady ze zahraničí Přílepky a nálepky právních předpisů aneb Nigrum nunquam excedere debet rubrum. In: In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem. Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea. Marian Kokeš, Ivo Pospíšil (ed.). Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 59–76, a z judikatury Ústavního soudu nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)).

71. Napadená část ustanovení toliko obsahuje popis rozsahu právní úpravy, předmětu a nepřímo i účelu úpravy liniového zákona, přičemž z hlediska přezkumu jeho ústavní konformity sdílí osud se s ním spojenými přezkoumávanými ustanoveními liniového zákona, tj. v tomto případě především výsledek přezkumu ústavnosti § 2f, 4a a přílohy k liniovému zákonu. Současně je třeba je chápat v kontextu celého právního řádu (např. stavebního řízení, územního plánování, ochrany přírody a krajiny, správního řízení a zejména zákona o vyvlastnění). Proto závěr o důvodnosti či opodstatněnosti tohoto ustanovení může být učiněn až na základě výsledku přezkumu uvedených ustanovení liniového zákona, tedy z hlediska kontextu napadené právní úpravy (viz sub 160).

IX. 4

K napadenému § 2f liniového zákona

72. Neústavnost napadeného § 2f liniového zákona dokládá navrhovatelka jeho tvrzeným rozparem s čl. 11 Listiny, neboť napadené ustanovení má umožňovat svým rozsahem a povahou nepřiměřené zásahy do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka nemovité věci, na níž oprávněný investor provede měření a průzkumné práce.

73. Vlastnické právo chráněné čl. 11 odst. 1 Listiny patří mezi základní lidská práva a svobody jednotlivce. Listina přímo definici obsahu vlastnického práva neobsahuje a v čl. 11 odst. 1 druhé větě odkazuje co do obsahu a ochrany vlastnického práva na zákon. Vlastník nemovité věci tak vykonává své vlastnické právo v mezích zákona a Listina v čl. 11 odst. 1 představuje toliko ústavní garanci zaručující jednotu obsahu tohoto pojmu bez ohledu na subjekt a předmět vlastnictví – tj. existenci jediného vlastnického práva se stejným obsahem a ochranou pro všechny [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), zejména bod 73 odůvodnění].

74. Ústavní rámec některých (výslovně předpokládaných) omezení týkajících se podstaty vlastnického práva je zakotven v čl. 11 odst. 2 až 5 Listiny. Podle názoru Ústavního soudu nikoli každá činnost oprávněných investorů realizovaná ve smyslu § 2f liniového zákona bude takovým zásahem do vlastnického práva vlastníka dotčené nemovitosti, který by bylo možno subsumovat pod pojem „nuceného omezení“ vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), čl. 11 odst. 4 Listiny se vztahuje toliko až na taková omezení vlastnického práva, která vylučují jeho realizaci zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje jeho výkon v některé z jeho složek (k tomu viz zejména bod 76 uvedeného nálezu). To znamená, že nikoli každé, byť i zákonem výslovně předvídané omezení vlastnického práva spadá intenzitou pod režim čl. 11 odst. 4 Listiny, z něhož plyne zásada povinného poskytnutí náhrady za takové omezení – k tomu srov. např. § 141 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého je stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí o opatření, jímž uloží povinnost vlastníkům nebo osobám, které mají jiná věcná práva k určitým pozemkům nebo stavbám na nich, aby tito umožnili (strpěli) provedení prací na sousedící nemovitosti ze svých pozemků nebo staveb, a to bez zvláštní náhrady, avšak při zachování nároku na náhradu případně způsobené škody podle občanského zákoníku (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018 č. j. 4 As 272/2018-34, dostupný na <http://nssoud.cz>). Podle Ústavního soudu bude možno dojít k závěru o tom, zdali v konkrétní věci šlo o takto „kvalifikované“ nucené omezení vlastnického práva až v závislosti na okolnostech každého případu, a to zpravidla až v okamžiku, kdy měření či průzkumy fakticky prováděné oprávněným investorem (jeho zaměstnanci či jím zmocněnými osobami) budou spočívat v takových činnostech, jejichž trvání, rozsah či povaha budou mít za následek vznik povinnosti poskytnout vlastníkovi dotčené nemovitosti peněžitou náhradu za omezení v obvyklém užívání nemovitosti, popř. mu nahradit vzniklou újmu na majetku ve výši určené postupem podle napadeného § 2f liniového zákona.

75. Nicméně bez ohledu na to, zdali měření či průzkumné práce budou prováděny v takovém trvání, rozsahu či intenzitě, že zapříčiní vznik práva vlastníka na náhradu, je napadený § 2f liniového zákona ustanovením, které do obsahu vlastnického práva zasahuje, přičemž je *lege speciali* k obecné úpravě rozsahu výkonu vlastnického práva zakotvené v § 1012 první větě zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, která stanovuje, že vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z tohoto vyloučit. Vlastnické právo (stejně jako jiná základní práva) je za určitých podmínek omezitelné, zejména v případě kolize s dalším základním právem anebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu, a to i když jejich ústavní zakotvení výslovně dané omezení nepředpokládá (srov. též čl. 4 odst. 4 Listiny). Aby Ústavní soud zjistil, zda k omezení vlastnického práva dochází v souladu s čl. 11 Listiny, posuzuje nejprve to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích [k tomu srov. např. nálezy ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.) nebo ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Je-li tento požadavek naplněn, přistupuje Ústavní soud k tzv. testu proporcionality, ohledně níž ve své judikatuře opakovaně dovodil, že je jednou ze základních zásad pro fungování orgánů veřejné moci v materiálním právním státě v souvislosti se zásahy do základních práv a svobod [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.) nebo ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

76. Podmínka zákonného základu pro stanovení povinnosti vlastníka nebo pro omezení vlastnického práva (viz čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 4 Listiny) je splněna, neboť napadené ustanovení je přímo

zákonným ustanovením, jehož přijetí nebylo v rozporu s kompetenčními či procedurálními pravidly zákonodárského procesu.

77. Při vlastním provádění testu proporcionality [k tomu viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.) a ze dne 12. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 21/17 (N 23/92 SbNU 236; 89/2019 Sb.)] Ústavní soud nejprve posoudil, zdali zásah představovaný povinností vlastníka nemovité věci měřící a průzkumné práce umožnit a jejich provedení strpět sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, ohledně jehož naplnění panuje naléhavá společenská potřeba. Po zodpovězení této otázky přistoupil k posouzení, je-li uvedený zásah vůbec způsobilý k dosažení daného cíle (požadavek vhodnosti). Následně Ústavní soud zkoumal, zdali cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, který by byl vůči narušenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti). A nakonec přistoupil k posouzení třetího a posledního požadavku, tj. zdali při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva převažuje zájem na dosažení sledovaného cíle, nebo též jinak řečeno, zdali pozitiva, jež představují zájem na posuzovaných opatřeních, která s dotčeným základním právem kolidují, převyšují újmu na dotčeném základním právu a s tím spojená negativa (proporcionalita v užším smyslu).

IX. 4. 1

K požadavku legitimního cíle § 2f liniového zákona

78. Na prvním místě je třeba zdůraznit, že toto ustanovení upravuje nikoli samotné řízení o umístění a povolení stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, nýbrž „jen“ o provádění měření a průzkumných prací při přípravě stavebních prací; jde však o „předpolí“ závažného zásahu do vlastnického práva.

79. Napadený § 2f vložený do liniového zákona jeho novelou, tj. zákonem č. 169/2018 Sb., se původně vztahoval toliko k měření a průzkumným pracím při přípravě staveb dopravní infrastruktury. Důvodová zpráva k této novele (Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Tisk 76/0) se v obecné části k problematice cíle (účelu) vstupu a vjezdu oprávněných investorů nevyjadřuje; ve zvláštní části na str. 5 je k navržené úpravě § 2f liniového zákona, která byla do značné míry základem přijatého znění napadeného § 2f liniového zákona, uvedeno následující: „Za účelem maximální efektivity povolání nejvýznamnějších staveb dopravní infrastruktury a s ohledem na časté obstrukce bránící výstavbě těchto staveb prováděných ve veřejném zájmu se navrhuje, aby příslušné osoby (zejména vlastníci a uživatelé pozemků) byli povinni strpět provádění přípravných prací (zejména měření, průzkum půdy a podzemních vod), které jsou zcela nezbytné pro adekvátní přípravu těchto staveb, a to po předchozím oznámení. Odpovídající oprávnění bude náležet pouze oprávněnému investorovi definovanému ve stavebním zákoně ...“

80. Napadený § 2f liniového zákona (ve znění novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., popř. změnového zákona) se již vztahuje nejen ke stavbám infrastruktury dopravní, nýbrž také ke stavbám infrastruktury vodní a energetické s tím, že zároveň byla upravena legislativní zkratka pojmu oprávněný investor se zachováním odkazu na § 23a stavebního zákona (pozn. – tento odkaz pochopitelně odpadá na základě novelizace provedené změnovým zákonem). Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. (Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Tisk 673/0) v obecné části na str. 32 ohledně staveb vodní infrastruktury uvádí: „S ohledem na probíhající klimatické změny, programové prohlášení vlády a Konceptu ochrany před následky sucha pro území České republiky schválené usnesením vlády ČR č. 528/2017 je třeba vytvořit předpoklady pro možnost urychlené výstavby vodní infrastruktury sloužící nejen k ochraně před povodněmi, ale rovněž ke zmírnění následků sucha a nedostatku vody ve veřejném zájmu. Je proto nutné legislativně umožnit rychlejší a efektivnější přípravu rovněž staveb vodní infrastruktury, stejně tak jako je tomu u dopravní a energetické infrastruktury a nastavit povolovací procesy tak, aby jejich délka nebránila zahájení realizace těchto staveb budovaných ve veřejném zájmu.“ V obecné části na str. 31 ohledně staveb energetické infrastruktury důvodová zpráva k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. uvádí, že je „nezbytné usnadněním přípravy, výstavby a provozu energetické infrastruktury zajistit rychlejší zpro-

voznění sítí energetické infrastruktury a umožnit tak lépe a pružněji reagovat na potřeby, které v území vznikají nejen v oblasti distribuce energií, ale rovněž na národní úrovni jejich dopravy. Energetika tak bude moci lépe čelit výzvám, které jsou na ni v široké míře kladeny nejen v souvislosti s plněním dekarbonizačních cílů, předpokládanou narůstající decentralizací výroby, ale i dalšími výzvami souvisejícími s rozvojem Společnosti 4.0⁴. Ke konkrétním změnám napadeného ustanovení důvodová zpráva v obecné části na str. 33 toliko stručně konstatuje zavedení nové „možnosti využití právní úpravy vstupů na pozemky za účelem měření a průzkumných prací ...“ také u záměrů staveb vodní a energetické infrastruktury. Ve zvláštní části na str. 42 pak důvodová zpráva k novelizačnímu bodu 18 k čl. I uvádí, že se navrhuje „... rozšířit předmětné ustanovení o vstupech na pozemky rovněž na stavby energetické a vodní infrastruktury, protože rovněž tyto stavby jsou důležité pro rozvoj hospodářství a jejich výstavba trpí mnohdy podobnými potížemi jako stavby dopravní, např. právě co do vstupů na pozemky v případech měření a průzkumných prací“. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), jejímž zpracovatelem je Ministerstvo dopravy (dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=673&CT1=0>) na str. 18 v bodě 1.2.2.5, který se týká energetické infrastruktury, uvádí, že „v současnosti existují zákonná zmocnění pro vstupy na cizí pozemky v souvislosti s energetikou infrastrukturou pro období provozování infrastrukturních staveb a v pouze omezené míře pak pro potřeby přípravy (např. podle zákona o geologických pracích či podle zákona o zeměměřictví). Často však dochází k případům, kdy je pro potřeby přípravy stavby energetické infrastruktury potřeba provést jinými předpisy nedefinovaná měření a průzkumné práce (zejména průzkum půdy a podzemních vod), kdy vstup na pozemky, který je pro jejich realizaci nezbytný, není jinými předpisy řešen. V případech, kdy se s vlastníkem nelze dohodnout, se pak velmi složitě připravuje technické řešení nebo se hledá řešení jiné (existuje-li). Proto je třeba již existující úpravu aplikovat rovněž pro energetické stavby. Absence úpravy pro energetické stavby vytváří překážky pro hledání optimální trasy vedení a využití možností jiných technických řešení“. Na str. 26 v bodě 1.3.2.5, který též pojednává o oblasti energetické infrastruktury, se konstatuje, že „... stávající právní prostředí v ČR umožňuje za splnění zákony definovaných podmínek vstupy na pozemky cizích vlastníků v souvislosti s činnostmi týkajícími se energetické infrastruktury. Těmito předpisy je např. energetický zákon, který umožňuje vstupovat na pozemky v souvislosti se zřizováním, obnovou a provozováním energetických zařízení. Zákon o geologických pracích umožňuje za v něm stanovených podmínek vstupy na pozemky za účelem geologických prací spojených se zásahem do pozemku. Zákon o zeměměřictví zase umožňuje za specifických podmínek vstupy oprávněným osobám za účelem provádění zeměměřických činností“. Na str. 33 v bodě 1.5.2.5 je u popisu konkrétních cílů navrhované úpravy u energetické infrastruktury uvedeno, že cílem je „... umožnit vstupovat na cizí pozemky z důvodů měření a průzkumných prací i u staveb energetické infrastruktury, zároveň neznemožnit využití již stávajících možností pro již nyní definované účely“ (obdobně též na str. 43 v bodě 2.2.5). U popisu současného stavu obsaženého na str. 52 v bodě 3.1.2.5 se uvádí, že „... pokud stavebník energetické infrastruktury provádí v současné době měření nebo průzkumné práce, které nejsou specifikovány zvláštními právními předpisy (např. energetický zákon, zákon o geologických pracích, zákon o zeměměřictví), a nedohodne se s vlastníkem nemovitosti o vstupu na jeho pozemek, vznikají mu náklady na hledání dalších variant řešení včetně případných vícenákladů na realizaci stavby, pokud se tím prodlouží délka vedení a prodlužuje se také fáze přípravy stavby“. K oprávnění vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti pro oprávněné investory při měřicích a průzkumných pracích vykonávaných při přípravě staveb vodní infrastruktury se výše uvedená Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. nevyjadřuje.

81. Ačkoli tedy důvodová zpráva k poslaneckému návrhu novely liniového zákona (tj. k zákonu č. 169/2018 Sb.) byla co do prvotního odůvodnění nového § 2f liniového zákona poněkud vágní (srov. zejména použité sousloví „maximální efektivita povolování“), spatřuje Ústavní soud též s přihlédnutím ke konečnému znění napadeného § 2f liniového zákona, obsahu důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. a obsahu RIA k novelizujícímu zákonu č. 403/2020 Sb., stejně jako k obsahu novelizace změnovým zákonem (viz jejich text sub 58 a 59) jeho cíl (účel) v podpoře urychlení a zkvalitnění přípravných, a to zejména průzkumných, plánovacích či projektových prací na vymezených stavbách dopravní, vodní a energetické infrastruktury, od 1. 7. 2023 rovněž ve vazbě na nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.).

82. Přípravné práce u staveb dopravní infrastruktury lze důvodně považovat za mimořádně významný faktor při rozhodování o konkrétních záměrech, a to jak z pohledu volby nejvhodnější trasy a závěrů o její technické proveditelnosti, tak při vyhodnocování nákladovosti té které varianty stavby a navazujícím projektování. K rychlosti přípravných prací u těchto staveb Ústavní soud konstatuje, že nedostatečnost současného tempa jejich výstavby v České republice považuje za notorietu. Účelnost a hospodárnost (ekonomická návratnost) jednotlivých děl může být předmětem politické či odborné diskuse, avšak obecně lze urychlení realizace staveb dopravní infrastruktury pro zemi nacházející se uprostřed kontinentální Evropy považovat za výrazný přínos, který je důležitým veřejným zájmem na posílení mobility osob, zboží a služeb, a také k regionálnímu rozvoji a ke snižování nerovností mezi jednotlivými oblastmi státu. Otázky rychlosti a kvality přípravných prací na straně jedné a rychlosti samotné výstavby na straně druhé jsou z pohledu Ústavního soudu do značné míry „spojené nádoby“ a tyto otázky je nutno posuzovat ve vzájemné souvislosti, tj. přípravné práce jsou sice jen jedním z prvních kroků v ucelenějším procesu, bez nichž ale dosti dobře nelze zodpovědně přistoupit ke krokům dalším.

83. Při přihlédnutí k výše nastíněnému obsahu obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. Ústavní soud k přípravě staveb vodní infrastruktury shledává, že přinejmenším s ohledem na široce diskutované změny v klimatických podmínkách je lze důvodně považovat za stavby, jejichž kvalitní zrychlená příprava je důležitým veřejným zájmem, neboť od ní lze očekávat buď předcházení, nebo alespoň určité zmírnění některých negativních průvodních jevů těchto změn [mezi něž lze řadit povodně, sucho i nedostatek vody – k tomu viz též § 1 odst. 3 písm. b) liniového zákona].

84. Obdobně je tomu u staveb energetické infrastruktury, kde Ústavní soud při přihlédnutí k výše nastíněnému obsahu obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. reflektuje poukaz vlády na nové potřeby energetické infrastruktury vyvěrající z dekarbonizačních iniciativ souvisejících s postupným omezováním využití tradičních (fosilních) energetických zdrojů a s tím související očekávané decentralizace výroby. Aniž by se Ústavní soud jakkoli vyjadřoval k souvislostem všech možných variant transformace energetiky, není pochyb, že energetika je další strategickou oblastí, v níž je zrychlení a zkvalitnění přípravy směřující k maximální možné připravenosti na obnovu, dobudování či adaptaci dané infrastruktury v důležitém veřejném zájmu.

85. Ústavní soud tedy shrnuje, že urychlení a zkvalitnění přípravných prací směřujících k dobudování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury lze považovat za záležitosti důležitého veřejného zájmu, u nichž lze důvodně očekávat, že přispějí k hospodářskému rozvoji a zvyšování životní úrovně v České republice [srov. též „rozvoj hmotného bohatství“ v preambuli Ústavy či „obecný zájem“ v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (dále jen „Dodatkový protokol“)]. Na tomto urychlení a zkvalitnění přípravných prací panuje společenská shoda (jde o obecný zájem), která je naléhavá, a to pro všechny tři skupiny infrastrukturních staveb. Tyto skupiny staveb jsou (od určité velikosti, kapacity či významu) stavbami strategickými, u nichž vystupuje do popředí požadavek na co možná nejvyšší přípravu, který je umocněn jejich vysokou nákladovostí, dlouhou životností a velmi omezenou možností podstatných změn v pozdější (realizační) fázi. U každé skupiny se v různé míře projevuje určitá kombinace sociálních, hospodářských a environmentálních souvislostí, ale všechny tři spojují otázky zvyšování adaptability hospodářství České republiky a jeho připravenosti na dopady klimatických změn. Ústavní soud si je vědom toho, že ne všechny příčiny (či korelace) a účinky klimatických změn jsou vědecky popsány, spolehlivě ověřeny či kvantifikovány, nicméně tyto podmínky podle jeho názoru nemusí být pro úsudek o naléhavé společenské potřebě přípravy preventivních, popř. následky zmírňujících opatření v těchto klíčových oblastech prokazatelně splněny – u rizik, která (byť i s relativně nízkou mírou pravděpodobnosti) mohou mít při jejich naplnění za následek vážné dopady do sociálních, hospodářských či environmentálních poměrů státu, není nutné pro rozumný úsudek o naléhavé potřebě vylepšení podmínek pro přípravu odpovídajících opatření trvat na nezpochybnitelném prokázání rizik. Tak zvané „cost-benefit“ či „risk-reward“ analýzy jsou v tomto ohledu jednoznačné, svědčí pro předběžnou opatrnost a u potenciálně akceleračního negativního jevu také pro tomu odpovídající možnost urychlení příprav potřebných opatření. Klimatické změny se jeví jako dynamický jev

s nerovnoměrným vývojem, který vyžaduje co možná nejvyšší reakční schopnost státu (potažmo oprávněných investorů, a to zejména těch, jejichž zřizovatelem je stát).

86. Lze tak shrnout, že vylepšení právních podmínek a usnadnění přípravy významných staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury sleduje legitimní cíl (účel), k jehož dosažení zákonodárce přijetím napadeného ustanovení může stanovit jako povinnost vlastníků nemovitých věcí umožnit „provádění měření a průzkumných prací“. Jde tak o obsah jejich vlastnických práv, který je v mezích kautel čl. 4 odst. 2 až 4 Listiny.

87. Potřeba budování této infrastruktury je ve veřejném zájmu, přičemž povaha budovaných staveb již z povahy věci vyžaduje zvláštní přístup, neboť jde o stavby liniové, tj. na délku, tedy s určitou trasou v určitém koridoru, které musejí vést „odněkud někam“, takže není možné někde přestat a jinde zase bez návaznosti pokračovat. Vhodnost jejich umístění je dána z povahy věci nutností spojit určitá místa po souši nebo po vodě anebo vést k nim energetické zdroje. Vycházejí ze vzájemné závislosti a potřeby sladování rozhodovacích procesů o prostorové organizaci území státu v zájmu státu a země (popř. celoevropských sítí) a v zájmu územních samosprávných celků. Jde tak o projev územní výsosti státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, stejně jako práva na samosprávu podle čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy při pořizování aktů územního plánování.

88. Současně je však z hlediska ústavního pořádku nutno přihlížet i k zájmům vlastníků dotčených nemovitých věcí, což znamená, že i tuto okolnost je nutno brát jako důležitou složku procesů územního plánování na všech jeho právně upravených úrovních počínaje Evropskou unií a konče územím obcí.

89. V této souvislosti je provádění měření a průzkumných prací důležitým nástrojem pro sladování, případně pro řešení střetu zájmů celostátních, územních, místních a individuálních. Při něm dochází jakoby v předpolí vlastního rozhodování o dispozici s liniově viděným prostorem státu k identifikaci možných problémů a jejich řešení. To není možné bez toho, že zde budou dány právní záruky ochrany vlastnického práva a předcházení možným konfliktům různých zájmů, neboť je třeba řešit nejen střet zájmu celospolečenského s individuálními (zájmem vlastníka), ale i střet zájmů užších celků se zájmy celků širších [viz k tomu náleze ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 5. 2019 (N 78/94 SbNU 73)]. Konečně je zjevné, že řada staveb infrastruktury obsažená v příloze liniového zákona může být zdrojem vzniku (budoucích, nebo i trvalých) střetů různých zájmů v mezinárodním, celostátním i územním měřítku. Je to dáno i povahou územního plánování, které je spojeno s tvorbou záměrů měnících se časem v závislosti na mnoha činitelích, takže některé střety přestanou být aktuální a objeví se nové.

90. K těmto závěrům nepovažoval Ústavní soud za nutné provádět dokazování, neboť jde o úsudek založený jednak na obsahu výše uvedených podkladových materiálů k legislativním návrhům, jednak na obecně známých skutečnostech. Pro podrobnější popis části hospodářského, environmentálního a sociálního kontextu problematiky Ústavní soud odkazuje např. na usnesení vlády ze dne 13. 1. 2020 č. 31, jímž vláda schválila Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (dostupné na <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABKWD4Z5I>; samotný plán je dostupný na <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>).

IX. 4. 2

K požadavku vhodnosti zásahu do základních práv a svobod v § 2f liniového zákona

91. K požadavku vhodnosti zásahu předvídaného v § 2f liniového zákona, tj. zdali je způsobilý k dosažení uvedeného cíle, Ústavní soud konstatuje, že jeho naplnění vyplývá již z podstaty věci. S ohledem na vládou zmiňované druhy měření a průzkumů (viz výše bod 80 tohoto nálezu) a na povahu uvažovaných staveb má Ústavní soud za to, že v praxi může u dovolených „měření a průzkumných prací“ jít především o geodetické (zeměměřické) práce, odběry vzorků půdy a podloží, realizaci hydro-

logického průzkumu ohledně podzemních vod či geotechnického průzkumu ohledně složení či stability podloží, a to včetně průzkumných vrtů či sond. Zakotvení oprávnění k vstupu či vjezdu na cizí nemovitosti při provádění měřících a průzkumných prací v místech a rozsahu, ve kterých budou důvodné, směřuje k tomu, aby tato měření či průzkumy byly provedeny relativně rychle (při dodržení minimálně 14denní notifikační lhůty stanovené ve třetí větě napadeného ustanovení) a výsledky z nich mohly být použity v dalších přípravných krocích.

92. Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatelky, že by při abstraktní kontrole ústavnosti napadeného ustanovení muselo být spolehlivé u konkrétních staveb, s nimiž navrhovatelka pro ilustraci poměrů pracuje (dálniční úseky D1 0136 a D11 1106 Hradec Králové – Smiřice), zjištěno, že pomalost projektové či technické přípravy té které příkladmo uváděné stavby byla jedinou příčinou prodlení s její realizací, což by mělo nakonec znamenat, že tato zvláštní úprava budování infrastruktury není vhodná či potřebná. Za prvé není zřejmé, jak reprezentativní navrhovatelkou zvolený vzorek staveb ve skutečnosti je, za druhé takovéto zjištění co do kauzality bude v praxi s ohledem na složitost věci a vzájemnou provázanost řady paralelně běžících procesů téměř nemožné bezpečně (tj. s potřebnou mírou jistoty) učinit a za třetí z pohledu Ústavního soudu pro vyhodnocení vhodnosti zásahu postačuje, směřuje-li u takto komplexních vztahů zásah zákonodárce vůči jevu, který lze důvodně považovat za alespoň jednu z podstatných příčin neuspokojivé situace.

IX. 4. 3

K požadavku potřebnosti § 2f liniového zákona

93. K požadavku, aby byl sledovaný legitimní cíl dosažen způsobem, který by byl zároveň k vlastnickému právu vlastníků dotčených nemovitých věcí šetrnější, Ústavní soud zvážil, jaké alternativy ke zvolenému řešení by realisticky mohly připadat v úvahu. Došel k závěru, že pro případ, kdy je při přípravných pracích pro stavby dané infrastruktury nutné mít k dispozici výsledky určitých měřících či průzkumných prací přímo z místa samého, je nejvhodnější variantou, provede-li tyto měřící či průzkumné práce na svoji odpovědnost (zejména co do volby metod a přesnosti výsledků) samostatně oprávněný investor nebo jím zmocněná osoba, přičemž logicky je za tímto účelem nutné, aby tyto osoby měly na dané cizí pozemky též právo vstupu a vjezdu („vjezdu“ proto, že k řadě průzkumných prací je zapotřebí určité vybavení, včetně strojů a techniky). Jinými slovy – má-li být odborně měřeno či zkoumáno na cizí nemovité věci, bude to za daných okolností téměř vždy vyžadovat přítomnost osoby odlišné od vlastníka, která bude disponovat potřebnou odborností, nástroji či jiným vybavením (snad vyjma velmi nepravděpodobné situace, v níž by vlastník nemovitosti byl v daném oboru sám odborník, jehož služeb by mohl oprávněný investor využít, a samotný vlastník by o takové angažmá vůbec stál). Ústavnímu soudu nejsou známy, a nebylo jimi argumentováno ani navrhovatelkou, žádné obecně použitelné metody geodetického měření či zkoumání půdy, podloží či spodních vod, které by bylo možno provádět distanční formou a které by mohly u takto významných staveb nahradit měření či průzkumy z místa samého. S ohledem na uvedené má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení splňuje také kritérium nezbytnosti při druhém kroku testu proporcionality.

IX. 4. 4

K požadavku přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod v § 2f liniového zákona

94. V testu proporcionality zbývá posoudit, zda je napadené ustanovení přiměřené *stricto sensu*, zejména zda je šetrné při vyvažování veřejného či obecného zájmu na budování dopravní, vodní a energetické infrastruktury a základních práv a svobod dotčených právních subjektů, přičemž je třeba vidět, že plnění plánovacích, finančních, rozvojových, sociálních a dalších funkcí a úkolů státu je současně naplňováním tzv. pozitivního statusu jednotlivce, neboť mezi obecným blahem a pozitivní stránkou základních práv a svobod je bezprostřední vazba.

95. Napadené ustanovení umožňuje oprávněným investorům (popř. jejich zmocněncům) vstup a vjezd na cizí nemovitou věc a tamtéž i provádění měření a průzkumných prací, a to vše při přípravě

určité stavby dané infrastruktury. Ustanovení zároveň ukládá oprávněnému investorovi (popř. jeho zmocněnci) mimo jiné 14 dní předem písemně informovat vlastníka dotčené nemovité věci o zamýšleném měření či průzkumných pracích, tyto odůvodnit, popsat je, uvést jejich rozsah, způsob, termín a přesné místo provedení; počínat si tak, aby práva vlastníků byla co nejvíce šetřena; po ukončení prací přednostně uvést nemovitost do předchozího stavu, a není-li to možné, uvést ji do stavu odpovídajícího předchozímu účelu nebo užívání a tuto skutečnost bezprostředně oznámit písemnou formou vlastníkov; nahradit vlastníkov či uživateli nemovité věci újmu na majetku, která jim vznikla, popř. hodnotu omezení v obvyklém užívání věci, a to přiměřenou jednorázovou náhradou ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů. Po posouzení těchto záruk či povinností investora má Ústavní soud za to, že negativní zásahy do vlastnického práva vlastníků měřeními či průzkumnými pracemi dotčené nemovité věci budou zpravidla spíše mírné a svým rozsahem, povahou, trváním dočasné a významem předmětu liniového zákona ústavně konformní. Ustanovení § 2f liniového zákona proto bráno jako celek a nevytržené z kontextu právního řádu jako celku podle názoru Ústavního soudu poskytuje na normativní úrovni dostatečné záruky omezující oprávněné investory (popř. jejich zmocněnce) v tom, aby si počínali jednostranně k tíži vlastníka, popř. svévolně, a ten, aby zůstal bez prostředků právní ochrany.

96. Zásahy do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí jsou omezeny personálně (tj. práce mohou provádět toliko oprávnění investoři, popř. jejich zmocněnci), účelově (tj. pouze při přípravě určité stavby dopravní infrastruktury) a rozsahem (tj. „měřicí“ a „průzkumné práce“ co nejvíce šetřící práva vlastníků) – k tomu srov. výslovně bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613). Napadené ustanovení splňuje i podmínky přiměřenosti v užším slova smyslu. Nadto lze důvodně očekávat, že míra intenzity měření či průzkumů v tom kterém místě bude úměrná míře pravděpodobnosti, že dané místo může být pro konkrétní trasu vůbec použitelné; jen těžko si lze rozumně představit, že by investoři měli důvod přistupovat okamžitě k nejširšímu rozsahu měření či zejména průzkumů bez toho, aby si předtím ověřili méně intruzivním způsobem předběžnou přijatelnost konkrétní lokality.

97. K hypotetickému příkladu „vykácení třešňového sadu“ předestřenému navrhovatelkou (viz výše bod 12) Ústavní soud uvádí, a to i při odhlédnutí od problematičnosti vypořádávání hypotetických příkladů při řízení o návrhu na zrušení zákona, že samozřejmě plně respektuje roli obecných soudů při výkladu pojmů „měření“ a „průzkumné práce“ v kontextu napadeného ustanovení (budou-li se tyto k obsahu těchto pojmů ve své judikatuře vyslovovat). Není pochyb o tom, jak uvádí navrhovatelka, že průzkumné práce (zejména průzkumné vrty či sondy) svojí intenzitou převyšují intenzitu měřicích prací, nicméně i tak půjde o výkony, jejichž provedení musí být odborně dostatečně odůvodněno. Jako u provádění téměř každého právního předpisu ani zde nelze *a priori* vyloučit případné excesy, kterým ani sebekvalitnější právní úprava nezabrání.

98. Nadto vlastníků dotčených nemovitostí svědčí nástroje konkrétní kontroly ústavnosti pro případ, že při zohlednění individuálních okolností jejich věci nabydou dojmu neústavní aprobace postupu investorů obecnými soudy v civilních řízeních. V případě, kdy ze strany oprávněného investora, popř. jím zmocněné osoby dojde k zásahu do vlastnického práva dotčeného vlastníka nemovitosti, který bude představovat omezení v obvyklém užívání nemovitosti nebo neodstraněnou újmu na jakékoli součásti jeho majetku, vznikne mu zároveň právo na přiměřenou jednorázovou náhradu ve výši dvojnásobku částky stanovené podle zákona o oceňování majetku (přičemž v praxi to bude zpravidla znamenat stanovení výše základu takové náhrady s přihlédnutím k obvyklé ceně dané věci). Prostřednictvím tohoto navyšování základu náhrady koeficientem 2 je podle názoru Ústavního soudu obecně dán předpoklad jednak pro to, aby si v rámci prevence škod oprávnění investoři počínali na cizích nemovitostech co možná nejopatrněji, a dále i pro to, aby eventuálně vyplácené peněžité náhrady dotčeným vlastníků byly co do výše přiměřené a ve svém důsledku plnohodnotně kompenzovaly skutečnou škodu a případný ušlý zisk.

99. K námitce navrhovatelky o absenci jakéhokoli konkrétnějšího časového omezení trvání měřicích a průzkumných prací v napadeném ustanovení Ústavní soud uvádí, že takové časové omezení nepova-

žuje z ústavního pohledu za nutný prvek, neboť již výše uvedená základní omezení stanovená oprávněným investorům považuje za přiměřená a předcházející svévoli. Také na aspekt trvání měření a průzkumů se pak vztahuje obecná povinnost oprávněných investorů co nejvíce šetřit práv vlastníků – oprávnění budoucího investora provádět tyto výkony je omezeno dobou potřebnou pro jejich realizaci. Navíc i jen laicky viděno je zřejmé, že začlenění pevného časového limitu přímo do zákona by nebylo z pohledu účinné ochrany práv vlastníků funkčním řešením, jelikož trvání určitého měření či průzkumu bude odrážet řadu faktorů, jako např. význam a rizikovost měřeného jevu, obtížnost jeho měřitelnosti či technologickou složitost měřicí či průzkumné metody, tudíž i lhůty by patrně musely být stanoveny v mnoha kombinacích v závislosti na zvolené metodě měření (průzkumu), typu stavby, složitosti lokality apod., což by účinné aplikaci zákonné úpravy, její přehlednosti a vymahatelnosti nepřispělo. Měření či průzkumy u staveb typu dálničního či železničního tunelu budou na zcela jiné úrovni složitosti a časové náročnosti než například u stavby vedení vysokého napětí.

100. Dále navrhovatelka namítá, že měření a průzkumné práce lze na základě napadeného ustanovení provádět souběžně na vícero uvažovaných trasách jedné a téže stavby ještě před zahájením územního či stavebního řízení, a dokonce s vědomím, že některá z nich nebude využita s tím, že zákon v tomto ohledu oprávněné investory neomezuje. Zde se Ústavní soud přiklání k názoru vlády, že tento postup možný je a často bude dokonce přímo vyplývat z účelu přípravných prací. Právě stadium (předběžných) příprav liniových staveb (zejména ve fázi plánování a studií proveditelnosti) může s ohledem na jejich specifické rysy odůvodňovat provádění měřících či průzkumných prací na vícero lokalitách a komparaci možných variant řešení během jejich plánování. Ústavní soud sice při přezkumu ústavnosti daného ustanovení není povolán vyjadřovat se ke způsobu projektového či jiného řízení přípravy takto významných staveb, ale považuje za poměrně logické a žádoucí, aby zejména v případě, kdy reálně existuje několik variant trasy (v rámci uvažovaných koridorů, které jsou v praxi až stovky metrů široké), oprávněný investor měl ohledně parametrů terénu, podloží a dalších faktorů v konkrétní lokalitě k dispozici veškerá potřebná data, a to ohledně všech uvažovaných variant souběžně a pokud možno z měření realizovaných v totožném období (minimálně v zájmu co nejvyšší srovnatelnosti výsledků).

101. Argument navrhovatelky o absenci výslovného ustanovení předepisujícího účelnost či smysluplnost prováděných měřících či průzkumných prací považuje Ústavní soud též za nedůvodný, popř. vytržený z kontextu právní úpravy veřejného stavebního práva. V první řadě nemá žádné poznatky o tom, a ani navrhovatelka žádná zjištění nepředkládá, že by oprávnění investoři vykazovali jakoukoli systematickou tendenci provádět měření či průzkumy, které jsou zjevně nepotřebné či neúčelné. Nelze pak přisvědčit ani jejímu tvrzení, že je „zcela na libovůli“ oprávněného investora, jak si bude počínat. Ani podle § 2f liniového zákona není oprávněný investor v rozsahu a typu měření či průzkumů na cizí nemovitosti neomezen (a v právním státě respektujícím vlastnictví ani být nemůže, srov. též výslovnou povinnost co nejvíce šetřit práv vlastníka či uživatele obsaženou v třetí větě napadeného ustanovení). Dojde-li mezi vlastníkem nemovitosti a investorem ohledně těchto skutečností ke sporu, který se nepodaří vyřešit dohodou, bude nakonec investor nucen rozsah a typy měření či průzkumů (budou-li jím nakonec provedeny) a jejich případné škodlivé následky obhájit s odborným odůvodněním před soudem; investor sice může mít s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu co do rozsahu měření a průzkumu určitý prostor pro uvážení, neboť v obdobných technických záležitostech je v praxi nutno vycházet z priority případného nadbytku dat před jejich nedostatečností (zejména z důvodů výrazné asymetrie rizik plynoucích z provedení přehnaně podrobného průzkumu oproti provedení nedostatečného průzkumu), ale i tak je omezen obvyklými postupy v oboru, nejnovějším stavem vědeckého poznání a dostupnými technologiemi.

102. Nelze přisvědčit ani názoru navrhovatelky, že vlastníka nemá k dispozici vůči veřejným investorům „jakoukoli možnost právní ochrany“. Ačkoli je napadené ustanovení obsaženo v právním předpise, který je předmětem úpravy a povahou právních norem veřejnoprávní, není oprávněný investor vůči vlastníku ve vrchnostenském postavení. V případě požadované soudní ochrany vlastníka před tvrzeným nezákonným postupem oprávněného investora nepůjde o ochranu veřejného subjektivního práva vlastníka (§ 2 soudního řádu správního) a oprávněný investor nebude v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního – nebude tudíž připadat v úvahu využití tzv. zása-

hové žaloby podle § 82 soudního řádu správního. Vlastník má naopak vůči oprávněnému investorovi zachovány standardní možnosti obrany, a to prostřednictvím dvou typů (civilních) žalob, mezi kterými bude volit podle okolností případu. Prvním typem žaloby je posesorní žaloba z rušené držby podle § 1003 občanského zákoníku, která je svojí povahou spíše provizorní, již však doplňuje zvláštní procesní úprava řízení o žalobách z rušené držby (srov. § 177 a násl. občanského soudního řádu) se zákonnou 15denní lhůtou pro prvostupňové rozhodnutí (soud o žalobě na ochranu držby rozhoduje usnesením, které je předběžně vykonatelné, a lhůta k plnění začíná běžet od doručení, a v případě úspěchu žalobce je tak exekucním titulem – k tomu srov. § 171 občanského soudního řádu). Druhým typem žaloby je zápůrčí žaloba na ochranu vlastnického práva podle § 1042 občanského zákoníku (a to včetně možného návrhu na nařízení předběžného opatření podle § 74 a násl. občanského soudního řádu, o kterém soud rozhodne nejdéle do 7 dní ode dne podání). Došel-li by tedy vlastník dotčené nemovitosti již na základě doručeného notifikačního dopisu k závěru, že oprávněný investor podstatným způsobem hodlá vybočit z předepsaných zákonných mezí, nebo by daná notifikace v podstatném rozsahu nenaplnovala zákonem předepsané obsahové náležitosti, popř. by oprávněný investor přistoupil k provádění prací bez notifikace anebo v nich pokračoval ve významném rozporu s jejím původním obsahem, nic mu nebrání, aby se u obecného soudu domáhal nápravy tohoto závažného stavu (včetně zásahu preventivního). Stejně tak zůstává vlastníkově dotčené nemovitosti k dispozici žaloba na zaplacení peněžité náhrady v případě, že není možné uvedení případně poškozené nemovitosti do předešlého stavu (naturální restituce) a vlastník nesouhlasí s výší náhrady (kompenzace) poskytnuté veřejným investorem.

103. Aniž by navrhovatelka namítala rozpor kteréhokoli z napadených ustanovení s Úmluvou, resp. s Dodatkovým protokolem, Ústavní soud pro úplnost uvádí, že považuje napadený § 2f liniového zákona za souladný též s Dodatkovým protokolem, podle jehož čl. 1 odst. 2 mohou státy přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Jak je patrné z výše uvedeného posouzení napadeného § 2f liniového zákona vůči požadavkům vyplývajícím z Listiny, jejichž interpretace je v souladu s ochranou vlastnictví podle Dodatkového protokolu prováděnou Evropským soudem pro lidská práva, Ústavní soud hodnotí daná omezení jako omezení sledující legitimní cíl, přiměřená a ve veřejném zájmu, který je ekvivalentem zájmu obecného (angl. *general interest*) – k tomu srov. např. bod 13 odkazovaného nálezu sp. zn. IV. ÚS 652/06.

104. Ustanovení § 2f liniového zákona podle názoru Ústavního soudu obстоjí i v tzv. testu kvality zákona ve smyslu níže uvedené judikatury ESLP, jak jím argumentuje vyjádření vedlejší účastnice (viz s. 21 vyjádření vlády). Tento „test“ obsahuje tři komponenty, a to (a) požadavek na dostupnost, (b) požadavek na předvídatelnost a (c) požadavek na dostatečné záruky před svévolným použitím. K dostupnosti v podobě dodržení pravidel publikačního práva žádné námitky navrhovatelka nevznáší, stejně jako k porušení požadavku předvídatelnosti (nicméně k tomu viz i níže sub IX. 5. 3); k prostředkům právní ochrany vlastnického práva v kontextu střetu s jinými zájmy se Ústavní soud vyslovil výše.

105. Ústavní soud je vzhledem k výše obsaženému vypořádání argumentace navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s čl. 11 Listiny toho názoru, že § 2f liniového zákona vyhovuje požadavkům čl. 26 Listiny, neboť práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny se lze dovolávat toliko v mezích zákonné úpravy podle čl. 41 odst. 1 Listiny a případný zásah je posuzován „pouhým“ testem rozumnosti [blíže viz např. výše odkazovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, zejména bod 71, nálezu ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (N 9/92 SbNU 86; 71/2019 Sb.), zejména bod 62, nebo nálezu ze dne 18. 1. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 43/18 (28/2022 Sb.)]. Přitom ustanovení, které při ústavním přezkumu jeho zásahu do určitého základního práva a svobody naplní požadavky testu proporcionality, splní z definice i požadavky vyplývající z testu rozumnosti (souběžně) u téhož subjektu tvrzeného zásahu do některého z hospodářských, sociálních či kulturních práv podle čl. 41 odst. 1 Listiny (v němž má zákonodárce výrazně vyšší prostor pro úvahu a volbu prostředků a metod).

106. Rovněž blíže nekonkretizované námitce možného porušení práva na nedotknutelnost obydlí zaručeného v čl. 12 Listiny nelze přisvědčit. Není úkolem Ústavního soudu při abstraktní kontrole ústav-

nosti vymýšlet všemožné situace, kdy by k takovému porušení mohlo dojít a jakou analogií (jakou jsou např. navrhovatelkou uváděné podmínky prohlídky advokátní kanceláře při neodkladném úkonu trestního řízení). Vyloučíme-li ochranu nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 2 Listiny (domovní prohlídka podle trestního řádu), bylo by nutno u každé položky v příloze liniového zákona spekulovat, zda a v jaké podobě by k tomu mohlo s ohledem na sub 95 a násl. uvedené povinnosti investora vůbec dojít (např. při budování oplocení letiště Václava Havla, výstavbě dalších bloků atomových elektráren, vedení vysokého napětí či stavbě dálnice). Tímto způsobem by bylo možno fabulovat i námitku porušení svobody pohybu a pobytu, ochrany osobních údajů, zasahování do soukromého a rodinného života, ukládání nucené práce nebo služby apod., tedy zásahu do většiny myslitelných aspektů svobod jedince podle čl. 2 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak jen konstatuje, že při provádění měření a průzkumných prací o případ dovoleného tzv. „jiného zásahu“ do nedotknutelnosti obydlí za obvyklého stavu věcí nepůjde a k možné nepřipustné obrogaci či subrogaci těmto kautelám v abstraktní rovině nedochází. Nicméně jako *obiter dictum* připomíná, že ani jeden z povolených účelů (opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku) v čl. 12 odst. 3 Listiny zjevně není v § 2f liniového zákona naplněn.

107. Ustanovení § 2f liniového zákona je tedy třeba vykládat a používat s respektem k právu na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, které zaručuje čl. 10 Listiny, a nedotknutelnosti obydlí, kterou zaručuje čl. 12 Listiny. Stejně tak je třeba vidět, že naprostá většina předmětných staveb infrastruktury v příloze liniového zákona může vést k zásahu do domovní svobody jen s vynaložením nutné dávky fantazie. I když se v nynější věci nepochybně nerozhoduje o trestněprávních aspektech nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 2 Listiny, ani v případě dvou možností „jiného zásahu“ podle čl. 12 odst. 3 Listiny nebylo nutné zkoumat, u které stavby by oprávnění investorů podle § 2f liniového zákona mohlo vést k porušení některé z kautel v tomto ustanovení uvedených. K tvrzené nepřipustné obrogaci těmto kautelám proto v abstraktní rovině nedochází.

108. Stejně jako u celé řady jiných právních úprav lze předpokládat, že v praxi budou ohledně rozsahu oprávnění investorů řešeny určité hraniční situace. U obydlí sloužících skutečně jen k bydlení (tj. uspokojování bytových potřeb fyzických osob) může jít o vstupy či vjezdy na pozemky výměrou rozlehlejší, avšak funkčně související s rodinnými domy, chalupami či jinými rekreačními stavbami, nebo o vstupy do některých společných částí bytových domů. U nebytových prostor mohou vznikat nejasnosti plynoucí z široké škály typů a hybridních funkcí komerčních nemovitostí, včetně pravidelnosti nebo naopak epizodičnosti jejich užívání vlastníkem, přístupu veřejnosti do těchto prostor. Tyto hraniční situace však při zohlednění jedinečných skutkových okolností každého případu posoudí a rozhodnou obecné soudy a blíže přitom vyloží použitou právní úpravu.

IX. 5

Obecně k napadenému § 4a liniového zákona

109. Napadený § 4a liniového zákona obsahuje další prvek, který zákonodárce považuje za klíčový pro urychlení řízení týkajícího se umístění a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Tímto právním institutem je mezitímní rozhodnutí při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb po vzoru § 148 správního řádu i na řízení ve věcech liniových staveb.

110. Námitky stěžovatelky jsou blíže rozvedeny sub II. 2 a lze je shrnout tak, že jako neústavní zásah do základních práv a svobod považuje ta jednotlivá ustanovení § 4a liniového zákona, která:

- a) oddělují výrok o odnětí či omezení vlastnického práva od výroku o výši náhrady za nemovitou věc, tj. pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury, která je vymezena v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedená v příloze k tomuto zákonu;

- b) jsou (byť označená jako „mezitímní rozhodnutí“) „ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to rozhodnutím konečným“, neboť rozhodnutím o základu věci by správně bylo pouze rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění, resp. o tom, zdali je žádost vyvlastnítele co do základu důvodná;
- c) porušují princip dělby moci v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů ve spojitosti se zavedením zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech podle § 4a odst. 3 liniového zákona;
- d) jsou svou povahou nejasná, jako je tomu v případě § 4a odst. 5 liniového zákona.

111. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že nepřehlédl vložení nových § 4c a 4d liniového zákona novelizačním zákonem č. 403/2020 Sb. Tato ustanovení však napadena doplněním petitu návrhu (viz sub 47) nejsou, a Ústavní soud se jimi proto mohl zabývat jen v kontextu návrhu na zrušení přílohy k liniovému zákonu.

IX. 5. 1

Vypořádání námítky neústavního oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady

112. Základní námitkou navrhovatelky (blíže sub II. 2) vůči napadenému § 4a liniového zákona je tvrzený rozpor samotné koncepce využití institutu mezitímního rozhodnutí s požadavky vyplývajícími z čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť rozdělení procesu vyvlastnění na rozhodování o odnětí či omezení vlastnického práva a následně o výši náhrady nemá (stručně řečeno) odpovídat zásadě vyvlastnění za spravedlivou (přiměřenou) náhradu. Vzhledem k tomu, že k rozhodnutí o (konečné) výši náhrady může docházet s podstatným časovým odstupem po vydání mezitímního rozhodnutí o odnětí či omezení vlastnického práva, přičemž maximální možnou délku prodlevy mezi právní mocí rozhodnutí a právní mocí rozhodnutí o výši náhrady zákon neomezuje, má být vyvlastňovaný neústavně zkrácen na svém právu na náhradu.

113. Ústavní soud se s touto námitkou navrhovatelky neztotožňuje, byť jí přitakává v tom ohledu, že vyvlastňovaný je určitou dobu v nejistotě (či naději) ohledně konečné výše náhrady za odejmutí či omezení jeho vlastnictví. Ústavní soud však s ohledem na nově zavedený mechanismus zálohové platby splatné ve výši a ve lhůtách stanovených podle § 4a odst. 5 liniového zákona nepovažuje toto rozfázování rozhodování za porušení ústavní zásady vyvlastnění za spravedlivou (přiměřenou) náhradu, neboť vyvlastňovanému by se vždy mělo dostat ekonomicky obhajitelné a v přiměřené lhůtě vyplacené protihodnoty, která bude určena znaleckým posudkem vyhotoveným podle § 3b liniového zákona, jímž má být primárně zjištěna obvyklá cena daného pozemku či stavby, která musí být v rozumném poměru k ceně tržní. K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 1135/14 (N 124/77 SbNU 899), zejména bod 21, popř. rozsudky ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, č. stížnosti 36548/97, zejména body 52 a 53, nebo ve věci *Pešková proti České republice* ze dne 26. 11. 2009, č. stížnosti 22186/03, zejména body 34 a 35.

114. Ústavní soud si je vědom toho, že při určování výše zálohy svědčí vyvlastniteli tzv. výhoda výběru znalce (k tomu pro srovnání viz § 20 zákona o vyvlastnění), která v praxi nemusí být bez významu, nicméně tento fakt nelze při abstraktní kontrole ústavnosti dosti dobře zohlednit a je nutné vycházet z předpokladu řádného výkonu znalecké činnosti (tj. především s vynaložením odborné péče, nezávisle a nestranně), a to se všemi druhy právní odpovědnosti, která s touto vysoce regulovanou činností souvisí. V této souvislosti lze poukázat na hodnocení takové úpravy Ústavním soudem v podobné věci [viz blíže nálezy ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) ve věci tzv. *squeeze-out* a malých akcionářů], kde konstatoval, že výběr znalce hlavním akcionářem, a to, že hradí náklady na vyhotovení znaleckého posudku, je-li to kompenzováno dalšími opatřeními státu (jako je soudní ochrana v nynější věci), nezpůsobuje neústavnost právní úpravy stanovení ceny. Konečně stejnou námitku by bylo možno vznést v případě, kdyby tak činil vyvlastňovaný. Špatné zkušenosti s některými znalci nemohou být důvodem pro to, aby byla za neústavní prohlášena právní úpra-

va, která může být vykládána a používána neústavně. Dopad do majetkové sféry vyvlastňovaného představovaný vyplacením zálohy zpravidla ve výši obvyklé ceny dotčené nemovitosti je jen dočasný a nezasahuje do práv vyvlastňovaného v takové míře či intenzitě, aby bylo možno učinit závěr o zjevné nepřiměřenosti či jiném důvodu neústavnosti daného postupu. Mezi právní mocí výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a okamžikem úhrady zálohy na náhradu za vyvlastnění je vyvlastňovaný majitelem peněžité pohledávky se zákonným a dostatečně určitým titulem za bonitním dlužníkem (která je v případě potřeby postupitelná za úplatu na třetí osobu, ačkoli tento postup bude v praxi patrně výjimečný). Dochází tak k přeměně druhu aktiva z nemovitosti na peněžitou pohledávku za vyvlastnitelem a poté na peněžní prostředky (resp. přesněji řečeno, opět na peněžitou pohledávku, tentokrát již z titulu smlouvy o vedení účtu vůči bance), ale v žádném okamžiku daného postupu by za běžných okolností neměla být hodnota majetku vyvlastňovaného podstatně snížena či zvýšena toliko v důsledku použití napadeného § 4a liniového zákona.

115. Ani lhůty pro zaplacení zálohy na náhradu za vyvlastnění (§ 4a odst. 5 liniového zákona) nebo lhůta pro vyrovnání případného rozdílu mezi zálohou a konečnou výší náhrady (§ 4a odst. 7 liniového zákona) v trvání 60 dnů nejsou tak zjevně či extrémně nepřiměřené či znevýhodňující vyvlastňovaného, že by svým trváním princip vyvlastnění za náhradu v důsledku popíraly či podstatně oslabovaly. V tomto ohledu je podpůrně (neboť kontext věci byl do značné míry odlišný) použitelná také judikatura ESLP, který se trváním lhůty pro vyplacení kompenzací za vyvlastnění zabýval v rozsudku ze dne 9. 7. 1997 ve věci *Akkus proti Turecku*, č. stížnosti 19263/92, v němž jako určité *obiter dictum* příkladmo označil za přijatelnou a s čl. 1 Dodatkového protokolu souladnou lhůtu pro vyplacení náhrady za vyvlastnění v trvání 3 měsíců (viz bod 35). Dále viz např. rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti ze dne 6. 2. 2003 ve věci *Bas proti Turecku*, č. stížnosti 68126/01, v němž ESLP označil prodlevu mezi konečným rozhodnutím a datem zaplacení náhrady v trvání 76 dní za přiměřenou a odmítl stížnost pro zjevnou neopodstatněnost (čl. 35 odst. 3 Úmluvy).

116. Koncepce mezitímního rozhodnutí podle názoru Ústavního soudu nemá ani žádný zvláštní (dodatečný) dopad na likviditu dané části majetku vyvlastňovaného, neboť téměř ve všech možných typech právní dispozice s dotčenou nemovitostí je vyvlastňovaný znatelně a pod sankcí neplatnosti omezen již dříve na základě § 19 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Navíc, jak uvedla vláda, již obecná úprava vyvlastňovacího řízení předvídá možnou časovou prodlevu mezi právní mocí výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a právní mocí výroku o výši náhrady (viz § 25 odst. 2 větu druhou zákona o vyvlastnění). Podle Ústavního soudu není ani vyloučeno, že postup vyplacení zálohy ve lhůtách podle § 4a odst. 5 liniového zákona může v praxi ve srovnání s případy vyvlastňovacích řízeních vedených v obecném režimu zákona o vyvlastnění, v nichž po samotném vyvlastnění panuje stále spor o výši náhrady, majetkově svědčit ve prospěch vyvlastňovaného. Důsledkem dvojkoľejnosti soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví a nalézacím řízením o výši náhrady v občanském soudním řízení totiž nezřídka bývá stav, kdy vyvlastňovaný obdrží náhradu za vyvlastnění ještě s výraznějším časovým odstupem (z čehož nelyne, že by popsany stav Ústavní soud aproboval – jde o stav nežádoucí, který je však řešitelný obecnými soudy v jednotlivých případech např. zohledněním ceny peněz v čase přiměřenými úroky postupem podle § 28 odst. 3 první věty zákona o vyvlastnění).

117. Rovněž čl. 1 Dodatkového protokolu a judikatura ESLP jsou co do procedurální koncepce vyvlastňovacího řízení vůči členským státům relativně benevolentní a namísto jednotlivostí souhrnně hodnotí úroveň ochrany vyvlastňovaného před zásahem orgánu veřejné moci do jeho vlastnického práva (k tomu viz např. rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 2018 ve věci *G.I.E.M. S.R.L. a další proti Itálii*, č. stížnosti 1828/06, zejména bod 302 a další prejudikaturu v něm uvedenou). Podle názoru Ústavního soudu oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady efektivitu ochrany vyvlastňovaného nesnižuje natolik, aby bylo možno dospět k závěru o jeho neústavnosti.

118. Oddělení uvedených výroků považuje Ústavní soud za legislativní opatření (konstrukci), která je stále ještě v prostoru diskrece zákonodárce za podmínky, že je naplněna zásada legality vyvlastnění (zákonný základ), jsou splněny další (svojí povahou) hmotněprávní požadavky plynoucí na vyvlastnění z Listiny a Dodatkového protokolu (veřejný zájem, spravedlivá náhrada, subsidiarita a proporcionalita) a vyvlastňovanému se při ochraně jeho práv dostane spravedlivého prezumného řízení včetně

odpovídajících procesních záruk. Na tomto závěru nic nemění ani to, že institut mezitímního rozhodnutí podle znění napadeného § 4a liniového zákona vykazuje také znak vyloučení diskrece vyvlastňovacího úřadu ohledně jeho vydání, kdy je nelze vydat bez žádosti (návrhu) vyvlastnitel, avšak při splnění stanovených podmínek je na žádost vyvlastnitel vyvlastňovací úřad vydá vždy – je to tudíž pouze vyvlastnitel, který tímto procesním prostředkem disponuje (k tomu srov. § 148 odst. 1 správního řádu: „Jestliže to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné, může správní orgán vydat ...“). Tuto konstrukci Ústavní soud shledává v poměrech vyvlastňovacího řízení za věcně opodstatněnou – disponuje-li samotným řízením ve veřejném zájmu vyvlastnitel, nejeví se nelogické, aby to byl právě vyvlastnitel, který za stanovených podmínek disponuje touto procesní možností.

119. Ústavní soud pro úplnost dodává, že případné řešení sporu o povahu tohoto rozhodnutí, tedy zdali jde skutečně o rozhodnutí mezitímní či rozhodnutí částečné, považuje z hlediska závěru o možném porušení základních práv a svobod za irrelevantní.

IX. 5. 2

Vypořádání námitky porušení principu dělby moci v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů ve spojitosti se zavedením zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech podle § 4a odst. 3 liniového zákona

120. Obdobný závěr platí o navrhovatelčině argumentu porušení principu dělby moci z důvodu údajného nezajištění odpovídajících materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů tak, aby reálně mohly v daných lhůtách (§ 4a odst. 3 liniového zákona) rozhodovat o podaných správních žalobách, popř. kasačních stížnostech. Ani mezi touto námitkou a napadeným § 4a liniového zákona nespátřuje Ústavní soud žádnou relevantní ústavní spojitost, nehledě na to, že problém dělby moci je zde dokonce posouván z výkonu funkcí státní moci do oblasti materiálního a personálního zabezpečení jejich výkonu.

121. Co se týče námitky narušení dělby moci cestou času a lhůt, Ústavní soud uvádí, že jejich plynutí lze považovat za významnou součást záruk dělby moci (tzv. časová rozpětí – volební období, funkční období, rotace funkcí), ale nikoli z hlediska lhůt pro vydání rozhodnutí uvnitř jedné z větví státní moci. Tam již jde o problém výkonu jednotlivých státních funkcí v souladu zejména s čl. 2 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

122. K samotným lhůtám stanoveným v § 4a odst. 3 liniového zákona Ústavní soud uvádí, že je nepovažuje *prima facie* za nepřiměřené či za prvek, který by přímo narušoval ochranu vlastnického práva vyvlastňovaných tím, že by jim v extrémně zkráceném řízení znemožnil účinně hájit svá práva a dobrot se náležitěho soudního přezkumu tvrzeného zásahu do svého vlastnického práva. Lhůty, které zákon předepisuje soudům (popř. jiným orgánům veřejné moci) pro vydání rozhodnutí, mají praktické dopady především vůči nim, neboť ty jsou nuceny nastavit personální kapacity a obecně organizovat svoji činnost tak, aby byly objektivně schopny v požadovaných lhůtách konzistentně rozhodovat [k otázce ústavních požadavků na zákonné lhůty viz např. nálezy ze dne 6. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) nebo ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)]. Ústavní soud v napadeném § 4a odst. 3 liniového zákona ani v jeho důsledcích pak především nespátřuje případ „převedení agendy správního řízení“ na správní soudy.

123. Rovněž tento argument je vytržen z celkového kontextu právního řádu a právní úpravy územního plánování, územního rozhodování, stavebního řízení a souvisejících procesních postupů (např. posuzování vlivů na životní prostředí apod.). Mezitímní rozhodnutí nelze řadit k tzv. překvapivým rozhodnutím státu. I když náš ústavní pořádek nenabízí prostředky ochrany životního prostředí (Matky Země – tzv. *Pacha Mama*), jako to činí Ústava Ecuadoru v čl. 71 až 74, přesto je zde řada okolností a nástrojů, které aspekt informovanosti, času a lhůt staví do jiného světla (viz již čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny).

124. Ústavní soud jen ve stručnosti uvádí, že posloupnost jednotlivých veřejnoprávních aktů počíná použitím související a navazující řady nástrojů veřejného stavebního práva, takže:

- a) v případě obecné úpravy vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění jde o postup, kde na sebe navazují:
 - 1. nástroje územního plánování
 - 2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
 - 3. územní rozhodnutí
 - 4. stavební povolení
 - 5. jednání s vlastníkem
 - 6. vyvlastnění
 - 7. náhrada
 - 8. případná realizace stavby
 - 9. kolaudační souhlas (rozhodnutí)
- b) v případě vyvlastnění v kombinaci zákona o vyvlastnění s mezitímním rozhodnutím podle § 4a liniového zákona (tzv. malá předběžná držba) jde o postup, kde na sebe navazují:
 - 1. nástroje územního plánování
 - 2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
 - 3. územní rozhodnutí
 - 4. stavební povolení
 - 5. jednání s vlastníkem
 - 6. mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění
 - 7. záloha na náhradu
 - 8. realizace stavby
 - 9. plná náhrada
 - 10. kolaudační souhlas (rozhodnutí)
- c) a pro úplnost (viz vložení § 4c liniového zákona – sub 111) vyvlastnění s mezitímním rozhodnutím (tzv. velká předběžná držba) podle § 4c liniového zákona
 - 1. nástroje územního plánování
 - 2. posuzování vlivů na životní prostředí (když je podle zákona o EIA nutné)
 - 3. územní rozhodnutí
 - 4. stavební povolení a mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění
 - 5. záloha na náhradu v motivační výši
 - 6. realizace stavby
 - 7. plná náhrada
 - 8. kolaudační souhlas (rozhodnutí)

U všech těchto variant vyvlastňovacího řízení platí, že:

- a) o nástrojích územního plánování rozhoduje v případě politiky územního rozvoje vláda, v případě územního rozvojového plánu Ministerstvo pro místní rozvoj, v případě zásad územního rozvoje zastupitelstvo kraje a v případě územních plánů zastupitelstvo obce. Vlastníci dotčených nemovitých věcí (pozdější vyvlastňování) se zde mohou zapojit (typicky v případě územních plánů prostřednictvím námitek);
- b) posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) je v působnosti buď krajského úřadu, nebo Ministerstva životního prostředí. Zde bude vlastník dotčenou veřejností podle § 3 písm. i) bodu 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí);
- c) o územním rozhodnutí, stavebním povolení a kolaudaci rozhoduje stavební úřad. V případě územního a stavebního řízení je vlastník plnohodnotným účastníkem příslušného řízení podle

§ 85 odst. 2 písm. a), resp. § 109 písm. b), c) a d) stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) se všemi právy z toho vyplývajících.

K tomu, co je uvedeno sub c), je třeba ovšem pro korektnost dodat, že podle § 184a účinného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. je nadto nutný souhlas vlastníka, ale podle odstavce 3 tohoto ustanovení je třeba vidět, že: (1) „Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. (2) Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. (3) Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.“

125. Ústavní soud proto nemůže nabízenou argumentaci časem, jistotou, očekáváním či překvapivostí vytrhávat z kontextu procesních postupů veřejného stavebního práva. Samozřejmě že tím, co bylo právě uvedeno, nemá být řečeno, že k vyvlastnění dojít nemůže, jinak by ani nešlo o institut vyvlastnění, jsou-li splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž pouze to, že za obvyklého chodu věci (a v České republice zvláště) nejde jen o dny či minuty, jak by naznačovalo navrhovatelkou uvedené srovnání s prováděním neodkladných úkonů v trestním řízení, ale nejde obvykle ani o oněch 14 dnů podle notifikační lhůty v § 2f liniového zákona.

IX. 5. 3

Vypořádání námítky nedovoleného opuštění dvojinstančnosti vyvlastňovacího řízení podle § 4a odst. 2 liniového zákona

126. V návrhu se navrhovatelka vymezuje také proti opuštění dvojinstančnosti daných vyvlastňovacích řízení, v nichž bude rozhodováno mezitímním rozhodnutím (§ 4a odst. 2 liniového zákona). Ačkoli to v návrhu výslovně uvedeno není, z obsahu argumentace navrhovatelky plyne, že tento stav hodnotí jako rozporný s právy na soudní a jinou právní ochranu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

127. S takto úzce zaměřenou argumentací se Ústavní soud neztotožňuje, neboť jedinou oblastí, v níž je tzv. právo na odvolání v ústavní rovině zakotveno, je oblast trestního práva, kde tento požadavek plyne z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě (s možnou výjimkou méně závažných věcí). V oblasti správních řízení (ani v civilních sporech) právo na odvolání přímou součástí ústavněprávních záruk není [k tomu viz např. nálezy ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) nebo ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11 (N 8/64 SbNU 77)]. Ústavní soud zdůrazňuje, že Listina ani Úmluva nezaručují základní právo na dvou či víceinstančové rozhodování ve správním řízení, a dokonce ani v řízení soudním (s výjimkou výroku o vině a trestu podle čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě). Nutno tedy učinit závěr, že stanoví-li napadená právní úprava, že odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné, tedy jinými slovy řečeno, že liniový zákon koncentruje rozhodování o mezitímním rozhodnutí do jednoho stupně, není tato úprava sama o sobě neústavní.

128. Kdyby se vyvlastňovaní cítili vydáním mezitímního rozhodnutí dotčeni na svých právech a svobodách rozhodnutím vyvlastňovacího orgánu, mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud, přičemž procesní (žalobní) legitimace je podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního 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 soudního řádu správního tedy není nutnost toho, aby správní orgány rozhodovaly ve dvou stupních, což je k doložení ústavní konformity dostačující. Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu v jednostupňovém řízení, jsou tak

procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního), což lze ostatně dovodit i přímo z dalších ustanovení liniového zákona (§ 4a odst. 3 až 6).

129. Tato soudní ochrana koncepčně splňuje standardy řádného procesu, jelikož řízení jsou vedena před nezávislými a nestrannými soudy, je v nich uplatňován princip rovnosti účastníků a soudy mají plnou jurisdikci [k plné jurisdikci podrobněji viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007 č. j. 1 As 32/2006-99 nebo bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 281/09 (N 50/52 SbNU 499)]. Ústavní soud již v minulosti vyslovil názor, že při nastavení podmínek a mezi přezkumu rozhodnutí správních orgánů o občanských právech a závazcích, ve kterých jde, stručně řečeno, o penězi ocenitelné (majetkové) hodnoty, což řízení o vyvlastnění zásadně je, má stát poměrně velký prostor pro uvážení [k tomu viz např. body 32 až 35 nálezu ze dne 7. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ve znění opravného usnesení ze dne 27. 5. 2009 (N 82/53 SbNU 33; 171/2009 Sb.)]. Tomuto závěru odpovídá taktéž judikatura ESLP týkající se čl. 1 Dodatkového protokolu, z níž sice plyne pozitivní procedurální závazek státu zajistit již na vnitrostátní úrovni dostupný a funkční systém ochrany před tvrzenými porušeními práva na ochranu vlastnictví, který se do značné míry překrývá s garancemi plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale jinak zachovává značný prostor pro úvahu zákonodárce (viz např. rozsudky ve věci *Jokela proti Finsku* ze dne 21. 5. 2002, č. stížnosti 28856/95, bod 45, nebo ve věci *Zehentner proti Rakousku* ze dne 16. 7. 2009, č. stížnosti 20082/02, bod 73). Požadavky na víceinstančnost správního řízení, popř. „automatický“ (*ex lege*) odkladný účinek opravného prostředku (správního či soudního typu) z judikatury ESLP podle názoru Ústavního soudu při vyvlastnění nemovitě věci korektně dovodit nelze.

130. Při posuzování ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud rovněž zohlednil již odkazovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 44/18 týkající se návrhu na zrušení některých ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, upravující tzv. proceduru EIA. Zde dospěl k závěru, že „zájem na urychlení povoloovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí“. To lze přiměřeně vztáhnout i na nepřipustnost podání odvolání v posuzované věci, kdy absence dvoustupňového správního rozhodování v kombinaci s pořádkovou lhůtou stanovenou pro rozhodování správních soudů (srov. § 4a odst. 3 liniového zákona) bezpochyby bude směřovat k urychlení výstavby, avšak bez nepřiměřeného zásahu do práv vyvlastňovaných. Naopak i tyto osoby budou mít najisto postaveno v rozumném čase, zda k vyvlastnění jejich majetku skutečně dojde, či nikoliv, což má dopad i na právní jistotu všech zapojených subjektů. Jak ostatně konstatuje i odborná literatura (např. Hanák, J., Židek, D., Černocký, R. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 151): „Fakt, že proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné odvolání, představuje poměrně významnou časovou úsporu v oblasti majetkoprávní přípravy staveb, jelikož rozhodnutí odvolacího vyvlastňovacího orgánu o podaném odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění v praxi trvá i celý rok. Stejně tak zalhůtování rozhodnutí správních soudů (a dokonce i Nejvyššího správního soudu) opětovně přináší značnou časovou úsporu, protože rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví v tzv. nepředřazovaných věcech trvá zpravidla od 1 do 3 let, řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu pak kolem 1 roku.“ Napadenou právní úpravou je tak naplněn i legitimní cíl liniového zákona, který je promítnut i do jeho názvu, tedy urychlení výstavby.

131. Je třeba zdůraznit, že trvání na požadavku zajištění druhé instance ve správním řízení (který navíc není v ústavním pořádku zakotven) s ohledem na úkoly veřejné správy nelze ztotožňovat s poskytováním práva na soudní ochranu v soustavě soudů podle čl. 91 odst. 1 Ústavy. Dvojinstanční správní řízení nepostupuje jen směrem nahoru, ale také v důsledku povinnosti exekutivních orgánů realizovat stanovenou politiku státu nejen v mezích zákona a mezinárodních smluv (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy pro soudy) také směrem dolů i podle jiných regulačních nástrojů, než jsou právní předpisy (směrnice, instrukce, pokyny). V tomto směru proto jde ve srovnání s jinými státy jen o velmi zdrženlivý pokus o urychlení řízení při rozhodování v rovině veřejného stavebního práva. Ústavní soud by i v případě zavedení jediné soudní instance stejně tak mohl jen zkoumat, zda nedochází ke snížení efektivity a rychlosti poskytování soudněsprávní ochrany. Jde o velmi složitá rozhodnutí (byť se ročně vyskytující v desítkách případů na základě liniového zákona – podle přílohy Sdělení ministra průmyslu a ob-

chodu a ministra dopravy ze dne 20. 9. 2021 č. j. MD-26296/2021-510/6 „Statistika mezeitímních rozhodnutí podle § 4a liniového zákona vydaných krajskými úřady – stavební záměry“), která by mohla zatěžovat časově i personálně správní soudnictví zejména tehdy, kdyby se náš zákonodárce rozhodl i pro urychlení tímto směrem a rozhodování svěřil pouze Nejvyššímu správnímu soudu. Je-li však dnes toto rozhodování podle § 4a odst. 3 liniového zákona rozloženo mezi soustavu krajských soudů ve správním soudnictví s tím, že Nejvyšší správní soud plní nadále svou úlohu sjednocování judikatury, nemůže mít proti tomu Ústavní soud námitky z hlediska ústavní konformity zaručení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Mimo rovinu hodnocení ústavní konformity je rovněž tendence tříštění právní úpravy do více speciálních zákonů stojících vedle zákonů obecných. To je tendence, které se navíc nelze vyhnout, soudě podle zkušeností sousedních států s bohatou praxí s urychlovacím zákonodárstvím i v ústavní judikatuře [viz zejména klíčový rozsudek („Südumfahrung Stendal“, BVerfGE, 95, 1) Spolkového ústavního soudu ze 17. 6. 1996 ve věci zákona o výstavbě objížděky na železniční trati Berlin-Oebisfelde (Bundesgesetzblatt, 1993, I S. 1906)].

132. K námitce zásahu do nedotknutelnosti obydlí (k tomu viz rovněž sub IX. 4. 4 z hlediska provádění měření a průzkumných prací podle § 2f liniového zákona) jako možného zásahu do práv vyvlastňovaných z hlediska toho, že by se v některých vyvlastňovaných nemovitostech nacházelo obydlí vyvlastňovaných či obydlí jejich rodin, což může mít ústavněprávní přesah z hlediska nedotknutelnosti obydlí či ústavního zákazu zásahu do soukromého a rodinného života (čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy), Ústavní soud – kromě již uvedených skutečností (viz i postup při vyvlastňování sub 124) – konstatuje následující.

133. Pro účely posouzení této okolnosti je z pozitivních závazků státu klíčovým procedurální závazek, kterým se u čl. 8 Úmluvy rozumí povinnost státu zajistit nositelům uvedených práv přístup k dostatečně účinnému (efektivnímu) a spravedlivému řízení, v němž bude projednáno tvrzené porušení práv [podrobněji viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.), body 56 a 57; z judikatury ESLP viz např. rozsudek ve věci *Petrov proti Rusku* ze dne 23. 10. 2018, č. stížnosti 23608/16, bod 101]. Požadavek na odpovídající procesní záruky v řízeních, v nichž je zasahováno do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, se pak neredukuje na toliko případný soudní přezkum, nýbrž se vztahuje i na řízení správní, bylo-li ve věci vedeno (k tomu viz např. rozsudky ESLP ve věci *McMichael proti Spojenému království* ze dne 24. 2. 1995, č. stížnosti 16424/90, bod 91, ve věci *Bianchi proti Švýcarsku* ze dne 22. 6. 2006, č. stížnosti 7548/05, body 112 a 113, ve věci *Tapia Gasca a D. proti Španělsku* ze dne 22. 12. 2009, č. stížnosti 20272/06, body 111 až 113). Řízení, v nichž je rozhodováno o opatřeních zasahujících do některého z práv podle čl. 8 Úmluvy, musí být spravedlivá a musí poskytovat řádnou ochranu těmto zvláště důležitým právům (angl. *must be fair and such as to afford due respect*; viz rozsudky ESLP ve věci *M. S. proti Ukrajině* ze dne 11. 7. 2017, č. stížnosti 2091/13, bod 70, nebo ve věci *Tanda – Muzinga proti Francii* ze dne 10. 7. 2014, č. stížnosti 2260/10, bod 68 a další prejudikaturu ESLP v něm uvedenou).

134. V tomto kontextu je tedy nutno posoudit dopady opuštění dvojinstančnosti vyvlastňovacího řízení podle § 4a odst. 2 liniového zákona na úroveň procedurálních záruk svědčících vyvlastňovaným, jejichž obydlí má být vyvlastněno. Své úvahy Ústavní soud nakonec zredukoval na hledání odpovědi na otázku, zdali může být v ústavním pořádku s přihlédnutím k pozitivnímu procedurálnímu závazku České republiky plynoucímu z čl. 8 Úmluvy, který zahrnuje též garanci účinnosti (efektivity) procesních záruk, přijatelný postup, v němž je vyvlastňovanému odňato vlastnické právo k nemovitosti, v níž má obydlí, na základě (jediného) správního rozhodnutí o vyvlastnění bez toho, aby mu svědčila určitá forma opravného prostředku ve správním řízení předtím, než nastanou jeho právní účinky.

135. V této souvislosti Ústavní soud dospěl k závěru, že právní řád umožňuje takový výklad procesních předpisů, který garantuje výše uvedené procedurální záruky.

136. Ustanovení § 4a odst. 4 liniového zákona (a obecně § 4 téhož zákona) umožňuje (stejně jako obecná právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí), aby správní soud přiznal na návrh (zde vyvlastněného) po vyjádření žalovaného (zde vyvlastňovacího úřadu) žalobě proti mezeitímnímu rozhodnutí odkladný účinek. Zákon (§ 4a odst. 4 a § 4 liniového zákona ve spojení s § 73 soudního

řádu správního) pro přiznání odkladného účinku pak stanoví celkem tři předpoklady: (1) žalobce je závažně ohrožen ve svých právech, (2) přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a (3) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nepřezkoumává v mezích žalobních bodů žalobou napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), ale zjišťuje jen existenci uvedených zákonných předpokladů pro přiznání odkladného účinku. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je podle své povahy dočasným rozhodnutím, neboť platí do doby pravomocného skončení řízení ve věci samé.

137. Tvrdit a osvědčit první z předpokladů pro přiznání odkladného účinku žalobě, tj. že žalobce je závažně ohrožen ve svých právech, je povinen žalobce, který se přiznání odkladného účinku domáhá svým návrhem. Stačí pak toliko prokázání předpokladu závažného ohrožení jeho práv, nemusí do jeho práv (typicky právě práva na ochranu obydlí) být bezprostředně zasahováno, např. vystěhováním (k tomu přiměřeně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005 č. j. 8 As 26/2005-76). Zároveň se tento odkladný účinek nesmí dotknout nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob, což by však v těchto typových věcech nemělo činit větších problémů. Konečně pak zpochybnění přiznání odkladného účinku žalobě z důvodu rozporu s veřejným zájmem je na žalovaném. Neučiní-li tak žalovaný, nepřizná soud odkladný účinek žalobě jen v případě, že nesplnění těchto předpokladů vyplývá z obsahu soudního či správního spisu (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003 č. j. 52 Ca 9/2003-144, publ. pod č. 87/2004 Sb. NSS). Odkladný účinek žaloby je pak soudně přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS.), čímž pak právě dochází k ochraně práv vyvlastňovaného. Stejnou možnost má pak vyvlastňovaný i v případě kasační stížnosti. Odkladný účinek je pak možno přiznat v řízení o kasační stížnosti o rozhodnutí správního orgánu i v těch situacích, kdy o odkladném účinku krajský soud vůbec nerozhodoval nebo návrhu na přiznání odkladného účinku nevyhověl (§ 107 ve spojení s § 73 soudního řádu správního).

138. Bude tedy vždy na správním soudu, aby v každé konkrétní věci posoudil na jedné straně závažné ohrožení práv vyvlastňovaného a na druhé straně důležitý veřejný zájem, bude-li vyvlastňovacím úřadem tvrzen. Intenzita zásahu do práv vyvlastňovaného může být podle názoru Ústavního soudu v obecné rovině relativně vysoká, nicméně vždy bude záležet na individuálním posouzení každé jednotlivé věci.

139. Měl-li by vyvlastňovaný – fyzická osoba bydlící v dané nemovitosti – rodinu a vedl-li by v dané nemovitosti rovněž společnou domácnost s jejími dalšími členy, má Ústavní soud za to, že by vyvlastnění zpravidla zasáhlo v určité míře rovněž do práva vyvlastňovaného na rodinný život, neboť nucená změna obydlí zasáhne do chodu jeho rodiny, domácnosti a života všech jejích členů se vším, co k tomu patří, a to zejména v závislosti na vzdálenosti místa, v němž se bude nacházet nové obydlí od místa obydlí původního; v běžném životě by šlo především o zpřetrhání vazeb na danou lokalitu a dosavadní sousedstvo, stěhování, změny v organizaci chodu domácnosti a návycích jejích členů či nutnou adaptaci na nové prostředí. V případech, kdy se obydlí nachází v objektech, ke kterým se váže delší osobní či rodinná historie vyvlastňovaného (*nota bene* vícegenerační), budou zásahy do práv vyvlastňovaného ještě citelnější. K významu ochrany obydlí a jeho spojitosti se soukromým a rodinným životem jednotlivce podrobněji viz např. body 17 až 21 nálezu ze dne 8. 6. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.). Rovněž ESLP v již výše uváděné judikatuře uvedl, že „ztráta domova je nejextrémnější forma zásahu do práva na ochranu obydlí“ (k tomu viz bod 59 rozsudku *Zehentner proti Rakousku* a bod 137 rozsudku *Rousk proti Švédsku* ze dne 25. 7. 2013, č. stížnosti 27183/04).

140. U nemovitých věcí, které pro vyvlastňovaného nenaplnují funkci tradičního bydlení (zejména v případě nebytových prostor), mohou nastávat situace výrazně variabilnější, neboť skutkových faktorů, které bude nutno vyhodnotit pro uspokojivý právní závěr o tom, že daná nemovitost pro vyvlastňovaného plní funkci „obydlí“, a je tedy z pohledu procesního standardu ochrany více než „pouhým“ majetkem, bude vskutku celá řada a jejich posuzování zpravidla bude výrazně náročnější (ve srovnání s jednodušším hodnocením použitelným u jednotlivců v případě nemovitostí sloužících k bydlení).

Podle názoru Ústavního soudu bude velmi záležet na konkrétním způsobu užívání dané nemovitosti, intenzitě vazby předmětu činnosti vyvlastňovaného (či osob v jeho vedení) přímo na danou nemovitost, na dlouhodobosti či trvalosti jejího užívání a podobně. O to více však nelze učinit v tomto nálezu generalizující závěr, zda by mělo být návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vždy vyhověno, či nikoliv, přičemž bude vždy na správním soudu, aby se důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí důsledně věnoval právě i z hledisek vyřčených výše a s přihlédnutím k tomu, že jsou tzv. „ve hře“ i ústavně zaručená práva. Správní soud pak bude muset takové usnesení o (ne)přiznání odkladného účinku žalobě odůvodnit i se znalostí výše uváděné judikatury a bude muset argumenty vyvlastňovaného důkladně vypořádat.

141. Případné přiznání odkladného účinku pak znamená, že se zasahuje do právních poměrů vytvořených správními orgány a na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před správním soudem – se tyto poměry mění tím, že se po dobu trvání soudního řízení odloží účinky napadeného rozhodnutí. Jinými slovy řečeno, dochází k dočasnému pozastavení účinků napadeného mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění, takže je žalobce (vyvlastňovaný) v postavení, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2016 č. j. 22 Af 117/2014-75). Jde o velmi silný institut, který prozatímně (do pravomocného skončení věci před správním soudem) chrání vyvlastňovaného a odpovídá východisku, že někdy je nutno dát přednost riziku opožděného účinku napadeného rozhodnutí (až po skončení soudního řízení) před rizikem spojeným s eventualitou účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006 č. j. 2 Afs 131/2005-39). Zde se zvláště v případě přezkumu vyvlastňovacího řízení uplatní závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž z povinnosti ústavně konformního výkladu institutu odkladného účinku vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008 č. j. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS).

142. Ústavní soud zdůrazňuje, že mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění není *stricto sensu* přímo exekucním titulem pro vyklizení vyvlastněné nemovitosti, ale zároveň je podle jeho názoru zapotřebí při hodnocení efektivity procesních záruk ochrany vyvlastňovaného zohlednit fakt, že již právní účinky výroku o odnětí vlastnického práva a jeho přechodu na vyvlastnítele způsobují zánik užívacího titulu dané nemovitosti pro vyvlastňovaného, jemuž tak vzniká povinnost přestat danou nemovitost užívat a vyklidit ji, a to včetně povinnosti strpět odpojení dosavadních odběrných míst nacházejících se v nemovitosti od dodávek energií či médií. Liniový zákon nezakotvuje ani implicitně nepočítá s žádným odkladem těchto povinností, a vyklizení je tak bezprostředně hrozícím následkem vydaného mezitímního rozhodnutí (k tomu viz rozsudek ve věci *Cosić proti Chorvatsku* ze dne 15. 1. 2009, č. stížnosti 28261/06, bod 18 odůvodnění, v němž ESLP vyslovil názor, že již vznik povinnosti vyklidit obydlí je zásahem do práva na jeho ochranu), nicméně právě rychlé rozhodnutí o odkladném účinku žaloby toto nebezpečí minimalizuje.

143. I kdyby však přes výše uvedené hrozilo bezprostřední (výše naznačené) nebezpečí vyvlastňovanému, má tento další procesní nástroj k ochraně svých práv, a to v podobě předběžného opatření vydaného soudem. I za situace, kdyby správní soud neshledal důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí nebo o tomto odkladném účinku ještě nerozhodl, může soud v průběhu řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí zatím upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, kdy může soud usnesením na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat (§ 38 soudního řádu správního).

144. Vyvlastňovaný tak má k dispozici další procesní prostředek, kterým se může v případě hrozící vážné újmy (např. demolice objektu určeného k bydlení či i bezprostřední nutnost vystěhování) proti tomuto zásahu bránit. Vydání předběžného opatření tak může připadat do úvahy typicky v těch situacích, kdy samotné přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti nemůže zatím poměry

účastníka dostatečně ochránit, nebo tam, kde nebudou pro jeho přiznání splněny podmínky, ale přesto bude namíste některé dopady rozhodnutí správního orgánu zmírnit. Zákon tedy dovoluje žádat o předběžné opatření i tam, kde lze podat návrh na přiznání odkladného účinku. Je jistě představitelné, že žalobce (stěžovatel) uspěje jak co do přiznání odkladného účinku, tak i co do vydání předběžného opatření, to ovšem jen v takové záležitosti, kam prosté přiznání odkladného účinku „nedosáhne“. Žalobce (stěžovatel) se tedy může předběžným opatřením domáhat i něčeho, co nelze vyřešit jen odkladem některého z účinků správního rozhodnutí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020 č. j. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS). Stejně tak bude představitelné, že žalobce (stěžovatel) o nařízení odkladného účinku ani nepožádá (nebo požádá, ale s žádostí neuspěje), ohroží-li jeho právní postavení nikoliv účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu, ale něco jiného, co s předmětem řízení před soudem souvisí (např. již právě probíhající exekuce na vystěhování z obydlí z důvodu vyvlastnění). I tímto procesním nástrojem jsou tak dostatečně chráněna výše vymezená ústavně garantovaná práva vyvlastňovaného.

145. Jak plyne z výše uvedeného, i u vyvlastnění nemovité věci, na které se nachází obydlí, na základě vydání mezitímního rozhodnutí má vyvlastňovaný garantován přístup k soudu na základě správní žaloby, tj. opravného prostředku soudního typu, s možností přiznání odkladného účinku této žaloby, kdy právě správní soud bude o důvodnosti tohoto návrhu rozhodovat s přihlédnutím k ústavně zaručeným právům vyvlastňovaného, přičemž hlavními garanty základních práv vyvlastňovaných jsou právě soudy (čl. 4 Ústavy, popř. čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny).

146. Posuzovanou právní úpravou tak nemohlo dojít k zásahu do ústavně zaručených práv vyvlastňovaných a tato není rozporná s požadavky plynoucími z čl. 8 Úmluvy, který zakládá procedurální závazek státu poskytovat účinnou (efektivní) ochranu daných práv s procesními garancemi odpovídajícími vysoké intenzitě dopadů vyvlastnění do práv na nedotknutelnost obydlí a soukromého života. Právní úpravu pak nelze hodnotit ani jako rozpornou s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 Listiny, neboť dopady zákonodárcem zvolené procesní regulace nezasahují neústavně do podstaty a smyslu ústavně zaručených (substantivních) práv na nedotknutelnost obydlí a ochranu soukromého života podle Listiny.

IX. 5. 4

Vypořádání námítky nejasnosti povahy § 4a odst. 5 liniového zákona

147. K námitce navrhovatelky založené na údajné nejasnosti povahy právní normy vyjádřené v § 4a odst. 5 liniového zákona v tom smyslu, že nemá být dostatečně zřejmé, zdali obsahuje normu kogentní, či dispozitivní, Ústavní soud uvádí, že nespátřuje žádné ústavněprávní konsekvence v řešení takto vznesené otázky. Pro úplnost konstatuje, že s ohledem na znění daného ustanovení, adresáty, předmět a účel regulace – tj. veřejnoprávní předpis upravující nucené zásahy do vlastnictví – si v tuto chvíli jen stěží umí představit argumentaci, z níž by se podávalo, že navrhovatelkou označená právní norma plynoucí z § 4a odst. 5 liniového zákona není kogentní, a jaké důsledky by měl opačný výklad pro dosažení či zmaření účelu liniového zákona v případě závěru o její dispozitivnosti, když nabízený závěr o konečnosti rozhodnutí i o výši náhrady ve výši stanovené znaleckým posudkem (tedy ve výši zálohy na základě znaleckého posudku – blíže argumentace sub 11), se z textu a kontextu liniového zákona nedá dovodit.

IX. 6

K napadené příloze liniového zákona

148. Příloha zákona je podle pravidel legislativní techniky a ustáleného pojetí součástí zákona, její ustanovení mají stejnou právní sílu a právní normy v nich obsažené stejnou závaznost jako zákon, jehož je příloha součástí. Proto přezkum ústavnosti přílohy liniového zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy podléhá stejným pravidlům zákona o Ústavním soudu jako každý jiný zákon nebo

jeho jednotlivé ustanovení. Zrušení ustanovení zákona odkazujícího na právní úpravu obsaženou v příloze takového zákona znamená bez dalšího (tedy i bez výslovného návrhu) zrušení této přílohy. To však neznamená, že není možné napadnout i přílohu zákona samostatně nebo souběžně, jak to učinila navrhovatelka.

149. Původní znění liniového zákona (tj. před změnami provedenými novelizujícím zákonem č. 403/2020 Sb.) a argumentace navrhovatelky obsažená v návrhu by bývaly svědčily spíše společnému posuzování napadeného § 4a a napadené přílohy [viz k tomu již nálezy ze dne 26. 3. 2002 sp. zn. I. ÚS 282/01 (N 40/25 SbNU 321)], neboť ty spolu navzájem přímo souvisely a nebyly způsobilé samostatné normativní existence – napadený § 4a původně vztahoval použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí toliko na vyvlastňovací řízení vedené ohledně pozemků či staveb potřebných pro stavby dopravní, vodní a energetické struktury, jejichž výčet je obsažen právě v napadené příloze. V důsledku novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb., kterým byla nově vloženými § 4c až 4d založena použitelnost institutu mezitímního rozhodnutí také pro další infrastrukturní stavby, však Ústavní soud přistoupil (stále při zohlednění argumentace navrhovatelky) k samostatnému posouzení ústavnosti napadené přílohy a napadeného § 4a liniového zákona.

150. Vůči napadené příloze navrhovatelka vznesla v zásadě dvě námitky, a to (a) námitku nedovoleného prohlášení veřejného zájmu zákonem a (b) námitku nedostatku obecnosti právní úpravy plynoucí z individuálního určení staveb v napadené příloze a nahodilosti jejich výběru. Ohledně obou námitek odkázala na plnou použitelnost závěrů plynoucích z již výše citovaných nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („jezy na Labi“) a Pl. ÚS 24/08 („vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně“).

151. K prvnímu argumentu navrhovatelky založenému na nedovoleném prohlášení veřejného zájmu zákonem Ústavní soud konstatuje, že v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem, nehledě k tomu, že náš právní řád na rozdíl od některých jiných států nezná tzv. soukromé právní úpravy (*private bills* ve Velké Británii viz i pojmy *public legislation* a *private legislation*, kde se liší navrhovatelé, účel a procedura). Nicméně i tak je třeba uvést, že zákony v České republice nejsou z ústavního hlediska výrazem soukromého, nýbrž z povahy věci veřejného či obecného zájmu a výrazem vůle lidu reprezentovaného příslušnými státními orgány (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Zrušení přílohy k liniovému zákonu by vedlo ke ztrátě smyslu tohoto zákona a jeho obecného obsahu jako takového, neboť bez přílohy by šlo jen o obecnou úpravu k něčemu, co v realitě neexistuje. Zákonů s takovým obsahem je celá řada, počínaje tzv. výčtovými zákony č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb., jehož účelem je prakticky jen určení konkrétního majetku přecházejícího do vlastnictví konkrétně určených církevních právnických osob [viz k tomuto zákonu a výčtu konkrétních věcí v jeho přílohách též usnesení ze dne 2. 3. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 32/94 (U 9/3 SbNU 341)] a zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů, [k tomu vyhovující nálezy ze dne 4. 7. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 (N 106/19 SbNU 45; 261/2000 Sb.), kterým byla jedna položka výčtu vrácených nemovitých věcí v příloze zrušena]. Obdobně další zákon s povahou zákona-opatření, tj. zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů, stanoví konkrétní výši finančních náhrad individuálně určeným subjektům, naopak z majetkového vyrovnání vylučuje konkrétní nemovité věci určené konkrétními parcelními čísly a konkrétní výměrou atd.

152. Ústavní soud konstatuje, že přílohy k zákonům mohou mít různé poslání, které může spočívat i v tom, že je třeba oddělit normativní obsah zákona od výčtu konkrétních reálií (věcí, látek, území, územních obvodů, názorných pomůcek jako grafů, map apod., zřízení univerzit, jejich organice a názvy atd.), popř. od předmětu úpravy, který podléhá častějším změnám, takže by se zbytečně zasahovalo i do normativní části zákona. Naše právo zná i případy, kdy z důvodu zásadního významu pro fungování státu byly takové individuální výčty obsaženy ve speciálních ústavních zákonech (např. výčet

federálních ministerstev do konce roku 1992). Jde-li o jeden konkrétní předmět, přílohy není třeba – viz např. zákon č. 99/2000 Sb., o zákazu dodávek pro jadernou elektrárnu Búšehr, kde jsou dokonce stanoveny speciální sankce za porušení tohoto zákazu pro konkrétní stavbu. Takové zákony jsou běžné také v zahraničí s ohledem na postavení zákonodárného sboru, který má rovněž stanovenou i působnost v základních otázkách vnitřní a zahraniční politiky (např. státní rozpočet na konkrétní rok v podobě příloh k zákonům o státním rozpočtu, které jsou dokonce i časově neopakovatelné – tzv. *sunset laws*). Předpokladem obecnosti je nepochybně i kromě celospolečenského významu trvalost předmětu regulace (státní rozpočet, stavba infrastruktury, vydání historického majetku církvím). Nelze též pominout, že představa, že bude zákonem upraven obecný postup pro takové stavby, kdežto konkrétní stavba klíčové infrastruktury bude z rozhodování Parlamentu (popř. Poslanecké sněmovny podle čl. 42 odst. 1 Ústavy) vyloučena a svěřena do rukou ministra, je z hlediska praktické proveditelnosti v parlamentním systému nereálná (a v rozporu s pojetím tzv. racionálního zákonodárce), stejně jako by takovou byla např. tehdy, kdyby bylo ministru práce a sociálních věcí svěřeno rozhodnutí o objemu důchodů, ačkoli obecně je východisko pro to stanoveno zákony a kryto mandatorními výdaji státního rozpočtu.

153. Odkazy navrhovatelky na oba citované nálezy jsou v tomto rozsahu nedůvodné a tato argumentace byla Ústavním soudem vyhodnocena jako irelevantní. Ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/04 byl ústavnímu přezkumu podroben tehdy nově přijatý § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, v němž zákonodárce vskutku výslovně označil rozvoj a modernizaci konkrétního úseku dané vodní cesty za veřejný zájem. Stejně tak ve věci, která vyústila v přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08, přistoupil zákonodárce k tomu, že v § 1 nově přijatého zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, výslovně označil tuto vzletovou a přistávací dráhu za veřejný zájem.

154. O takovou situaci v posuzované věci nejde. Je podstatný rozdíl (viz k tomu sub 81 a násl.) mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení takové stavby a mezi určením, zda je v kompetenci Parlamentu rozhodnout o tom, co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě [viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009], popř. rozhodnutím, jak se má při přípravě, umísťování a povolování takových staveb postupovat. Proto ani zde nemohl Ústavní soud argumentaci navrhovatelky přisvědčit.

155. S právě uvedeným souvisí i nedůvodnost druhého hlavního argumentu navrhovatelky týkajícího se napadené přílohy spočívajícího v nedostatku obecnosti zákonné úpravy, který je podle ní vyvolán jmenovitým a nahodilým určením staveb v dané příloze. Ústavní soud zde neshledal, že zákonodárcem zvolená úprava vážící použitelnost napadeného procesního institutu (viz blíže sub IX. 5) ve vyvlastňovacích řízeních vedených ohledně jmenovitě určených staveb v příloze zákona má dopady do ústavní zásady rovnosti.

156. Argumentace nálezy ve věcech jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně (viz sub 3) na tento zákon nedopadá, jak bylo právě uvedeno, nehledě na to, že napadené zákony a oba nálezy Ústavního soudu jsou jedním z důvodů, proč bylo třeba stavby dopravní, vodní či energetické infrastruktury upravit zákonem, který takové ústavní pochybnosti vyvolávat nebude. Není proto ani v kognici Ústavního soudu hodnotit, zda zařazení konkrétní stavby do přílohy liniového zákona je, či není porušením rovnosti (což je jinak účel a smysl právněstátního požadavku rovnosti před zákonem). Nehledě na tu skutečnost, že ani ve státech (obvykle se uvádí čl. 19 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo), kde je v ústavě výslovně požadavek obecnosti zákona jako záruka svobody, rovnosti a demokracie zakotven, není vyloučeno, aby z důležitého celostátního zájmu či obecného zájmu (blaha) byl takový zákon stanovíc, že nějaká stavba je ve veřejném zájmu, přijat a byl ústavně

akceptovatelný (podrobně k teorii obecnosti zákona a výkladu čl. 19 odst. 1 Základního zákona ob-
sáhle např. Kirchhoff, G. Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Frei-
heit, der Gleichheit und der Demokratie. Mohr Siebeck. Tübingen, 2009, zejména s. 174–385, kon-
krétně pak komentář M. Sachse k čl. 19 odst. 1 Základního zákona in Sachs, M. a kol. Grundgesetz.
Kommentar. 9. vydání. C. H. Beck. München, 2021, s. 676–678, zdůrazňující praktické problémy při
vyvažování ochrany základních práv s důležitým veřejným zájmem na budování infrastruktury). Tak
zvaných zákonů-opatření zakotvujících odchylky od obecné právní úpravy k provedení konkrétních
staveb byla ve Spolkové republice Německo od roku 1993 přijata celá řada, a další se připravují
i v současnosti, přičemž legislativní technika řešení problému urychlení (tzv. *Beschleunigungsgese-
tzgebung*) se v nich stále zdokonaluje.

157. Není ani zřejmé, jaká kritéria by měl Ústavní soud uplatnit na posuzování nepřímo namítaného
porušení akcesorické a neakcesorické rovnosti na zařazení např. stavby Pražského okruhu, nových
bloků atomových elektráren či nového oplocení letiště Václava Havla Praha. Ústavní soud je sice sou-
částí orgánů, jejichž prostřednictvím je vykonávána státní moc (čl. 2 odst. 1 Ústavy), nicméně není
součástí orgánů územního plánování nebo finančního plánování. Současně ale zdůrazňuje, že plánová-
ní není z hlediska dělby moci v tomto státě výhradní věcí orgánů exekutivy, neboť může být provádě-
no (a legitimováno) i prostřednictvím zákonodárství; soudní moci je však vyhrazen jen přezkum práv-
nosti plánovacích aktů v rozsahu určeném ústavním pořádkem či zákonem. Posouzení základních ká-
nonů obecnosti – obecnosti účelu zákona, časové, územní, personální, předmětové, instrumentální
a výrazové obecnosti působnosti (blíže Kirchhof, G. citované dílo, s. 160–173), je vždy předmětem
konkrétního rozhodnutí v konkrétní situaci. Napadený zákon takové porušení podle názoru Ústavního
soudu nepředstavuje, je ústavně konformní a nevybočuje ani z požadavků na tzv. racionálního záko-
nodárce.

158. Proto je nepřijatelná představa, že Ústavní soud bude nejen hodnotit (ale i vybírat) jednotlivé
stavby a posuzovat účelnost či vhodnost jejich zařazení do přílohy liniového zákona, ale že tak bude
činit dokonce na základě rozprav v komorách Parlamentu a vystoupení jednotlivých řečníků mu budou
důkazním prostředkem toho, že příloha je svým obsahem neústavní. Proto ani poukaz na takovou dis-
kuzi, která se k jednotlivým položkám přílohy liniového zákona vedla (viz např. rozpravu k tisku 76,
Poslanecká sněmovna, VIII. volební období, tj. k návrhu novelizačního zákona č. 169/2018 Sb.
v Poslanecké sněmovně dne 30. 5. 2018 – dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/013schuz/s013203.htm> a násl.), k takovému vybočení z role Ústavního soudu nemůže vést. Jde proto
o rozhodnutí, které je výsledkem demokratické diskuze v zastupitelském (nejen zákonodárném) orgá-
nu vzešlém ze svobodných a demokratických voleb.

X. Závěr

159. Ústavní soud uzavírá, že návrhy na zrušení § 2f a 4a liniového zákona a přílohy k němu nehledal
ze shora uvedených důvodů důvodnými, a proto je podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

160. Návrh na zrušení shora uvedené části § 1 odst. 1 liniového zákona podle názoru Ústavního soudu
„sdílí osud“ (viz k tomu sub 71) těch ustanovení, se kterými je z hlediska účelu a obsahu propojena.
Tato část ustanovení charakterizuje obsah a účel zákona v části, kterou Ústavní soud shledal ústavně
konformní. Proto se tento závěr promítá do hodnocení ústavnosti části § 1 odst. 1 liniového zákona
z důvodů uvedených sub 70 a 71. Proto Ústavní soud v této části návrh rovněž zamítl.

161. K navrhovatelkou naznačeným, podle jejího názoru ústavně přijatelným, variantám řešení zvlášť-
ního vyvlastňovacího režimu pro vybrané stavby se Ústavní soud vzhledem k jemu Ústavou svěřeným
pravomocem a vymezené funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) konkrétně nevy-

jadřuje, neboť není výkladovým místem s *iuris respondendi* či místem pro diskuzi primárně akademického či politického charakteru (viz nálezy ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), bod 75, a ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 99]).

Předseda Ústavního soudu:
v z. JUDr. **Tomková** v. r.
místopředsedkyně



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 2022 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 za evidování 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.