

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	18-10-2018 3
Vyřizuje: <i>Stanislav Balík</i>	

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 B r n o

V Praze dne 18.10.2018

N a v r h o v a t e l : Skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu ČR,
za níž jedná senátorka Jitka Seitlová,
se sídlem kanceláře Náměstí T. G. Masaryka 222/11,
Přerov, 750 02

zast.:

Stanislav Balík

Stanislavem Balíkem, advokátem,
Balík Krtková Šatánková Kojan - společná advokátní kancelář
se sídlem v Praze 3, Kolínská 13

Ú č a s t n í c i ř í z e n í: 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR,
se sídlem 118 26 Praha 1, Sněmovní 4

2. Senát Parlamentu ČR,
se sídlem 118 01 Praha 1, Valdštejnské náměstí 4

Nepředchází

N á v r h

na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění

US CKDP 0011386/18



US18055247

P ě t k r á t

- podpisová listina senátorů
- plná moc

I.

Předmět návrhu a protiústavnost napadených ustanovení

Navrhovatel navrhuje zrušení části 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 v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění.

Důvodem návrhu je protiústavnost jednotlivých napadených ustanovení a jejich rozpor s ustanovením čl. 11 (právo vlastnit majetek) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V úvahu pak přicházejí dále instituty ochrany obydlí dle čl. 12 Listiny, ochrany podnikání dle čl. 26 Listiny, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání, nepravé retroaktivity a prohlášení veřejného zájmu zákonem. Napadená ustanovení jsou konečně v rozporu s ustanovením čl. 36 Listiny.

K daným okruhům protiústavnosti je k dispozici judikatura Ústavního soudu, za klíčové lze považovat nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.), ze dne 7. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009) a ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.). Z hlediska širších souvislostí nelze odhlédnout od nálezu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15.

II.

Přijetí platné právní úpravy

Napadená ustanovení byla do zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, v platném znění, vnesena 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, a to na základě návrhu skupiny poslanců, mezi nimiž byl i poslanec a zároveň ministr dopravy Dan Ťok.

Forma návrhu budoucího zákona 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, svědčí o účelovosti směřující k urychlenému přijetí úpravy, preferující veřejný zájem, obcházející postup při projednávání vládního návrhu zákona. Poslanecký návrh zákona je institutem pro poslance opoziční, nikoliv nástrojem příslušného rezortního ministra a případných dalších koaličních poslanců k „zjednodušení“ zákonodárné procedury.

I když okolnosti předložení samotného návrhu zákona samy o sobě nezakládají protiústavnost napadené právní úpravy, v celkovém kontextu podtrhují účelovost tvrzení veřejného zájmu s cílem usnadnit orgánům moci výkonné a veřejné správě proces přípravy a realizace některých staveb na úkor vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí, garantovaného čl. 11 Listiny.

III.

Ochrana vlastnického práva a prohlášení veřejného zájmu zákonem

Napadená ustanovení jsou předně v rozporu s čl. 11 Listiny.

Podle čl. 11 Listiny „každý má právo vlastnit majetek“ a „vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“.

Problematiku protiústavního prohlášení veřejného zájmu zákonem na úkor vlastníků majetku řešil Ústavní soud zejména dvěma nálezy, a to nálezem ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl.

ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.) a nálezem ze dne 7. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009). V prvním případě zrušil ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, (populární název jezy na Labi), podruhé zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně.

Ústavní soud tak podvakrát, vždy jednomyslně bez odlišného vyslovil, že „*deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní*“. Z další argumentace odůvodnění nutno podtrhnout:

„*Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmětné stavby prostřednictvím zkrácení správního řízení, stejně by mohlo být argumentováno ve vztahu k jiné stavbě, včetně "běžných" dopravních staveb, tedy i stejného druhu (letišť) či jiných staveb veřejné infrastruktury, kde by bylo ale postupováno podle obecných předpisů. I v takových případech by bylo možné v rámci konkrétního řízení shledat veřejný zájem na jejich realizaci, protože by mohl být v důsledku deklarován zájem na urychlení jejich realizace. Nadto platí shora uvedený závěr o protiústavnosti deklarování veřejného zájmu napadeným zákonem regulované stavby, ten může být ústavně souladně zjišťován až ve správním řízení, čehož logickým důsledkem je, že nelze akceptovat ani veřejný zájem na urychlení realizace tohoto veřejného zájmu (srov. důvodovou zprávu: "To znamená, že nejen samotná výstavba VPD je ve veřejném zájmu, ale ve veřejném zájmu je i značné urychlení její realizace.")*

Citovaná ustanovení napadeného zákona neobstojí ani při použití kritéria akcesorické nerovnosti, neboť zakládají nerovnost, která má za následek dotčení základních práv a svobod, konkrétně čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny, dle které vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vlivem zkrácení lhůt ve správním řízení, vyloučením některých běžných procesních institutů (např. přerušování řízení) a modifikací obecného postupu vyvlastňovacího řízení totiž vlastnické právo stavbami dotčených subjektů nabude v důsledku jiné ochrany, než má vlastnické právo jiných subjektů stavbami nedotčených.“ (srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/08).

V souzené věci nelze odhlédnout především od přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb., v níž jsou některé nemovité věci, podléhající napadené právní úpravě specifikovány natolik konkrétně (např. **je zde opět výslovně zmíněna paralelní dráha ke vzletům a přistávání letadel na letišti Václava Havla Praha**), že se vyprazdňuje povaha napadeného zákona jako normativního správního aktu a stává se aktem kombinovaným s výraznými prvky individuálního správního aktu. **Napadená právní úprava včetně napadené přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. tak postrádá rys obecnosti.**

Lze dodat, že skutkově jsou případy, řešené oběma citovanými nálezy analogické k protiústavnímu upřednostnění veřejného zájmu v napadených ustanoveních, ba nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala. Z hlediska způsobu stanovení veřejného zájmu existujícího v konkrétní věci zákonem lze proto napadená ustanovení pokládat za protiústavní.

IV.

Ochrana nabytých práv, legitimní očekávání a retroaktivita

Napadená ustanovení nerespektují principy ochrany nabytých práv a legitimního očekávání a jsou protiústavním způsobem retroaktivní.

Danou problematikou se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.). Z odůvodnění tohoto citovaného nálezu je podstatná zejména následující argumentace:

„147. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovouto situaci se jedná v případě, že "je tím zasazeno do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva" (Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin, 1981, s. 380-381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60; BVerfGE 13, 274, 278). Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle kterého je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).

148. V souvislosti s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity je nezbytné zmínit i pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (viz výše); nálezy ze dne 1. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), body 80 a násl.]. Toto ustanovení stanoví právo každého pokojně užívat svůj majetek. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je přitom pojem "majetek" obsažený v tomto ustanovení třeba vykládat tak, že má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. června 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 - Broniowski proti Polsku, bod 129). Může zahrnovat jak "existující majetek", tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším "legitimní očekávání" dosáhnout určitého užívání vlastnického práva. Ústavní soud k tomuto principu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že "z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy" (nálezy ze dne 8. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02). K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

149. Ústavní soud nakonec připomíná své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.“

Citovaný nálezy tedy upřednostnil ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny. Východiska pro nyní posuzovaný případ jsou obdobná a závěry citovaného nálezu ve vztahu

k legitimnímu očekávání a respektování principu právní jistoty jsou v plném rozsahu argumentačně použitelné.

V případě napadených ustanovení je nutno vycházet z testu proporcionality, v němž je namísto posoudit intenzitu veřejného zájmu na jedné a ochrany vlastnického práva na druhé straně. V kombinaci se závěry nálezů sp. zn. ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.) a ze dne 7. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009) je třeba zdůraznit, že veřejný zájem na postup daný napadenou právní úpravou, není ve všech případech, uvedených v příloze zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, v platném znění stejně intenzivní.

V.

K testu proporcionality

Cílem napadených ustanovení má být podle důvodové zprávy „zefektivnění procesu povolovacího řízení k nejvýznamnějším stavbám dopravní infrastruktury se současným zachováním adekvátní možnosti obhájit své zájmy všem dotčeným subjektům“. Její schválení by pak mělo vést ke zkrácení doby nezbytné k vyřízení potřebných povolení a získání majetkových práv pro důležité stavby, a tím k jejich rychlejšímu budování.

Na jedné straně nelze nic namítat proti tomu, aby stavby dopravní infrastruktury byly budovány rychle. To by se mělo ovšem týkat všech takových staveb, nikoliv pouze staveb vybraných, není proto důvodu, aby byl zaváděn odlišný právní režim vyjmenovaných staveb oproti stavbám ostatním.

Na druhé straně nelze přehlédnout, že stavby uvedené v příloze zákona č. 416/2009 Sb. se dotknou práv nemalého počtu vlastníků pozemků v sousedství těchto staveb. Do nerušeného výkonu vlastnického práva vlastníků těchto staveb zasahuje subjektivně již sama skutečnost, že neznají dne ani hodiny, kdy bude zahájen postup dle citovaného zákona, že jejich bdělost při snaze pro uplatňování zásady *vigilantibus iura scripta sunt* musí být mimořádně vysoká a že již samotná poloha jejich nemovitých věcí v blízkosti těchto tzv. nejvýznamnějších staveb uvedených v příloze citované zákona činí jejich nemovité věci reálně neprodejnými. V celém komplexu, tedy včetně toho, aby proces povolovacího řízení byl zefektivněn „se současným zachováním adekvátní možnosti obhájit své zájmy všem dotčeným subjektům“ je takový cíl *prima vista* nereálný. Okolnost, že jejich nemovité věci budou od účinnosti napadených ustanovení podléhat jinému, pro ně nevýhodnému právnímu režimu, nebyla přítomna vlastníkům těchto nemovitých věcí známa při nabytí těchto věcí, nemohli očekávat a ani neočekávali, že jejich vlastnictví bude zatíženo touto vadou.

Cíle, jehož má být dosaženo napadenou právní úpravou, lze dosáhnout šetrnějšími prostředky, a to v rámci právní úpravy ve stavu před novelou, zavedenou zákonem č. 169/2018 Sb. Platná právní úprava vychází z mylného apriorismu, že všichni vlastníci dotčených pozemků budou „činit potíže“, nebude s nimi možné řešit věc kvůli jejich nepřiměřeným finančním požadavkům dohodou a že tím, že budou využívat právních prostředků obrany, vlastně budou pouze zneužívat práva. Přehlíží se, že samo o sobě je **vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva až *ultima ratio*, a tedy, mělo-li by k němu dojít, mělo by se tak stát procesně co nejšetrnějším způsobem. Určení výše náhrady by mělo být spravedlivé, k náhradě by nemělo dojít pod tlakem na vyvlastňované, daným protiústavním zkrácením vyvlastňovací procedury.**

Zákonodárce reagoval na požadavek zefektivnění procesu povolovacího řízení přijetím neadekvátním zásahem do vlastnických práv, aniž by zvažoval, v jakém časovém horizontu vůbec nastane potřeba u jednotlivých v příloze zákona č. 416/2009 Sb. uvedených staveb provést povolovací řízení, neopatřil si analýzu příčin toho, proč některá povolovací řízení probíhají bez problémů a v daných případech nikoliv, nezabýval se tím, zda příčina

neefektivního procesu povolovacího řízení netkví v samotném postupu například Ředitelství silnic a dálnic ČR a příslušných orgánů veřejné správy, v jimi způsobených průtazích v řízení, nedodržování lhůt pro vydání rozhodnutí a dalších procesních pravidel, jak se to jevílo v průběhu zákonodárného procesu radě poslanců a senátorů.

V.

Protiústavnost jednotlivých napadených ustanovení

V.1

Příloha k zákonu č. 416/2009 Sb.

Jak již bylo řečeno, seznamem staveb uvedených v příloze k zákonu č. 416/2009 Sb. pozbyla napadená právní úprava obecnosti.

Výběr staveb do seznamu v příloze zákona č. 416/2009 Sb. nebyl v důvodové zprávě ani při jeho projednávání nikterak odůvodněn. V některých případech se jednalo o stavby, které byly v době přijetí novely č. 169/2018 Sb. před dokončením, jinde, např. v případě železniční trati Hranice na Moravě – Horní Lideč důvodem zdržení výstavby nebyla neefektivnost procesu povolovacího řízení, ale podle veřejně dostupných zdrojů okolnost, že „Centrální komise MD původní Studii proveditelnosti trati Hranice na Moravě – Horní Lideč neschválila, ale pouze vzala na vědomí s tím, že má být provedena její aktualizace“ (dostupné z:

<https://zdopravy.cz/160-km-h-napric-valasskem-nove-tunely-szdc-zkouma-zrychleni-trate-na-slovensko-14491/>).

Je tak evidentní, že výběr tzv. **nejvýznamnějších staveb byl proveden bez stanovení jakýchkoliv objektivních kritérií, včetně časového hlediska.** Pokud by napadená právní úprava byla přijata pouze se záměrem aplikace „na jedno použití“ k realizaci konkrétní zamýšlené stavby, pak by to byl argument pro to, že není normativním, ale individuálním aktem. Bylo-li by tomu naopak, pak zákon neřeší otázku, zda nejvýznamnější stavbou je např. již sama D1 či investice do D1. Pokud by to měla být investice, pak mezi kritérii chybí vymezení např. finančních nákladů na jednotlivou investici, pro níž by bylo možné aplikovat zvláštní režim, byla-li by stavbou sama D1, pak je otázkou, zda je přiměřené aplikovat zvláštní režim kvůli dílčím drobným údržbovým pracím.

O tom, že výběr byl zcela nahodilý, svědčí okolnost, že v seznamu je zařazena pětadvacetikilometrová železniční trať Otrokovice – Vizovice, jež je jedinou regionální tratí uvedenou v seznamu, chybí tu naopak srovnatelné trati typu Český Těšín – Frýdek- Místek či trať Lužná u Rakovníka – Chomutov.

V.2

Ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb.

Podle napadeného ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb. je v případě, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, možné vydat na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí, proti němuž není přípustné odvolání.

Protiústavnost tohoto ustanovení je dána především tím, že oproti jiným typům správního řízení zcela výjimečně a ojedinele opouští v tzv. veřejném zájmu a v neprospěch vyvlastňovaných princip dvojinstančnosti řízení. Mezitímní rozhodnutí, tak jak je upraveno napadenou právní úpravou, je v rámci správního řízení nereformovatelné, přičemž s výjimkou určení výše náhrady je rozhodnutím v rámci správního řízení konečným.

Podle ustanovení čl. 11 čl. 4 Listiny vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Citované ustanovení Listiny předpokládá, že **k vyvlastnění může dojít pouze při splnění obou podmínek kumulativně, tzn. vyvlastnění musí být realizováno podle zákona a současně musí být rozhodnuto o náhradě.** Napadená právní úprava vyvlastnění rozfázovala na dřívější

vyvlastnění a pozdější, časově nepředvídatelné poskytnutí náhrady. Délka takto vzniklého mezidobí není dána zákonnou lhůtou, závisí tak zcela nahodile na délce soudního řízení v rámci správního soudnictví.

Pro to, aby krajské soudy ve všech případech stihly rozhodnout o žalobách proti mezitímnímu rozhodnutí a Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech do 60 dnů, nejsou reálně vytvořeny u soudů materiální a personální podmínky, odebrání instance ve správním řízení povede k přetížení správního soudnictví, na něž je takto v podstatě převedena agenda správního řízení. Tímto postupem je **porušen princip dělby moci.**

Napadená právní úprava jako by předpokládala, že krajský soud žalobu zamítne, posléze Nejvyšší správní soud zamítne či odmítne kasační stížnost, nepočítá však z hlediska lhůt pro rozhodnutí s variantou, že by rozsudek krajského soudu byl Nejvyšším správním soudem zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Napadená právní úprava předpokládá, že náhrada bude zaplacená do 60 dnů od právní moci mezitímního rozhodnutí, případně do 60 dnů od právní moci soudního rozhodnutí o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li podána. **Zákon pak neřeší jednoznačně následující příklad:**

Mezitímní rozhodnutí bylo účastníkům doručeno a nabylo tudíž právní moci dne 30. 6. Lhůta pro podání žaloby je dvouměsíční, končí tedy 30. 8. Šedesátidenní lhůta k zaplacení náhrady však skončí před 30. 8., takže na jedné straně by vyvlastnitel měl zaplatit před 30. 8., neboť uplyne šedesátidenní lhůta, přičemž ani nebude vědět, zda bude žaloba podána. V případě, že by čekal na to, zda žaloba bude podána, ocitne se v prodlení. Za předpokladu, že by zaplatil, ostatně do 60 dnů není totéž jako šedesátého dne, neřeší napadená právní úprava otázku, zda by za běhu soudního řízení správního mohl požadovat zaplacenou náhradu zpět či nikoliv.

Mezitímní rozhodnutí dle napadené právní úpravy, ač je nazváno shodně jako institut podle ustanovení § 148 správního řádu, je ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé a to rozhodnutím konečným. Rozhodnutím o základu věci by bylo rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastňování, respektive o tom, zda je žádost budoucího vyvlastnitelce co do základu důvodná. Teprve po právní moci takového rozhodnutí by následovalo rozhodnutí o vyvlastnění včetně výroku o náhradě za vyvlastnění.

Napadená právní úprava konečně jednoznačně neřeší otázku, zda ohledně náhrady platí a v jakém rozsahu subsidiárně zákon č. 184/2006 Sb. Mezitímní rozhodnutí se tak jeví jako konečné i ve vztahu k náhradě za vyvlastnění, pokud by ustanovení § 4a odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb. bylo kogentní. Pak by nastala situace, že by měla náhrada být plněna podle znaleckého posudku, aniž by se tak stalo na základě rozhodnutí o náhradě, které by bylo jakkoliv napadnutelné opravným prostředkem ve správním řízení či žalobou podle soudního řádu správního. Vyvlastňovaný by tak byl nucen akceptovat závěry znaleckého posudku.

Napadená právní úprava je proto zcela neseznatelná, kusá a nejednoznačná, přičemž toto nelze při aplikaci nahradit či doplnit ústavně konformním výkladem. Napadená právní úprava je tak nejen zcela špatná a nedomyšlená, ale především není ústavně konformní.

V.3.

Ustanovení § 2f zákona č. 416/2009 Sb.

Napadená právní úprava vychází z presumpce budoucí stavby, tedy z představy, že tam, kde bude již jednou měřeno a bude prováněn průzkum, tam bude v budoucnu stavěno. V případě, že by nakonec na pozemku, kde by bylo měřeno, a byly prováděny průzkumné práce, nakonec stavba uskutečněna nebyla, byl by vlastník výrazně omezen v rámci pouhých velmi předběžných úvah o budoucí stavbě. Napadená právní úprava je snadno zneužitelná, investor by tak mohl provádět průzkumné práce i na více uvažovaných trasách příslušné

infrastruktury zároveň, a to s vědomím, že na jedné či více z nich nakonec stavba nebude realizována.

Za situace, kdy není ani zahájeno řízení, kterým se stavba umísťuje nebo povoluje, a není ještě jasně vymezen konkrétní předmět veřejného zájmu, přitom intenzita ochrany vlastnického práva převyšuje intenzitu tvrzeného veřejného zájmu.

Lze logicky předpokládat, že zákonem č. 416/2009 Sb. budou dotčeni vlastníci po celé trase příslušné infrastruktury. Linie se může týkat stovek vlastníků v řadě za sebou. Za předpokladu, že by napadené ustanovení řešilo případ ojedinělého vlastníka jako výjimečné řešení tam, kde jinak ze stavebního charakteru ostatních pozemků by stavbě nic nebránilo, a zákon by stanovil jasné podmínky pro umožnění takového výjimečného měření a průzkumu před zahájením řízení, byla by otázka možnosti jiného dosažení cíle vymezena jinak, než v případě, že by trasa byla načrtnuta toliko na mapě s tím, že prozkoumán by nebyl ani jeden dotčený pozemek.

V testu proporcionality zejména neobstojí již v prvním kroku část ustanovení § 2f věty první zákona č. 416/2009 Sb. ve znění „a průzkumných prací“. Intenzita průzkumných prací je výrazně vyšší než pouhé měření, ve svých důsledcích může vést až k trvalému znehodnocení pozemku, jež umožní kompenzaci toliko v rámci relativní náhrady a nikoliv formou *restitutionis in integrum*. Mohla by tak příkladmo nastat situace, že by v rámci průzkumných prací byl vykácen třeshňový sad, který vlastník s láskou mnoho let pěstoval, posléze by sice byla vyplacena náhrada, ale sad by bylo možné obnovit v původním rozsahu až po uplynutí nezanedbatelné části života vlastníka.

Ustanovení § 2f zákona jako celek nečiní rozdíl mezi pozemky a jejich součástmi. Podle platného znění je tak možné, aby měření a průzkumové práce byly prováděny i v bytech a prostorách pro podnikání. V tomto směru je napadená právní úprava v rozporu s čl. 12 Listiny, evtl. čl. 26 Listiny. Zejména v rámci tohoto hlediska nejsou stanoveny podmínky, včetně toho, že v případě, že by měření a průzkumové práce měly být povoleny, měly by se provádět výlučně v přítomnosti vlastníka či nájemce těchto prostor. Zákon nebere v úvahu, že prohlídka, tj. v tomto případě i měření, by měly podléhat zvláštnímu režimu. Příkladem je např. úprava prohlídky advokátní kanceláře v rámci neodkladného úkonu či trestního řízení, při níž je stanovena obligatorní účast zástupce České advokátní komory. V neposlední řadě není reflektováno, že vlastník nemovité věci a nájemce bytu či nebytových prostor jsou odlišné subjekty.

Napadená právní úprava ani obecně nestanoví ochranu vlastníka proti zneužití ustanovení § 2f zákona či proti jeho nadužívání. Není například stanoven časový limit pro měření, ani dáno jakékoliv omezení rozsahu průzkumných prací z hlediska jejich účelnosti a smysluplnosti. Je tak zcela na libovůli, třeba zda na jednom pozemku bude proveden jeden vrt nebo deset vrtů, zda bude měřeno v čase obvyklé pracovní doby či mimo ni, apod.

Jelikož Ústavní soud je toliko negativním zákonodárcem, nemůže do napadeného ustanovení vložit jak prvek výjimečnosti, tak upřesnění podmínek pro provádění průzkumných prací z hledisek jejich skutečné důvodnosti, rozsahu časového i teritoriálního, výše vzniklé újmy, odstranitelnosti následků atp., které zde k ochraně práv vlastníků chybí, a proto napadené ustanovení činí ústavně nekonformním. Jistou analogii přitom nabízí úprava neodkladných úkonů v trestním řízení.

VI.

Varianty ústavně konformního řešení

Pokud jde o tzv. nejvýznamnější stavby, resp. stavby, na něž by se vztahoval zvláštní režim, namísto jejich konkrétního vyjmenování by bylo vhodné stanovit jasná zákonná

kriteria, na základě kterých by byla stavba jasně určená příslušnou dokumentací individuálním správním aktem podřazena pod zvláštní režim.

Ve věci vyvlastnění a rozhodnutí o náhradě lze vystačit s právní úpravou platnou před přijetím napadeného ustanovení § 4a zákona.

VII. Závěr

Lze shrnout, že

- z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu se napadená ustanovení jeví jako protiústavní, a to zejména již proto, že nelze stanovit veřejný zájem v konkrétní věci namísto individuálních správních aktů zákonem,

- protiústavnost napadených ustanovení vychází i z porušení principů právní jistoty, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity,

- byť jsou varianty individuálního řešení jistě oproti řešení danému napadenými ustanoveními organizačně složitější a finančně nákladnější, jsou naopak zcela v souladu s principy právního státu, k nimž se Česká republika počítá, a v rovině etické i odpovídají Principům dobré správy.

S ohledem na uvedené skutečnosti pak navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

n á l e z :

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 v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění jsou v rozporu s ustanoveními čl. 11, čl. 12, čl. 26 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod a proto **s e r u š í** dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Jitka Seitlová
senátorka
jednající za skupinu senátorů