

DISKUZE

Petr Gangur^{*)}

Stavby ve veřejném zájmu: od jezů na Labi k jezům na Labi

1. Úvod

V létě roku 2005 vyhlásil Ústavní soud nález Pl. ÚS 24/04, který derogoval ustanovení prohlašující konkrétní stavby (vodní díla na vodním toku Labe) za veřejný zájem (dále v textu jako nález k jezům na Labi).¹⁾ Čtyři roky na to obdobný osud čekal i další zákon prohlašující stavbu, přistávací dráhu na letišti Praha, za veřejný zájem. Ústavní soud tento zákon derogoval svým nálezem Pl. ÚS 24/08 (dále v textu jako nález k pražskému letišti).²⁾ Kuriózní pohrobek této éry byl pak zákon o dálničním obchvatu Plzně,³⁾ který nebyl nikdy skutečně použit ani napaden před Ústavním soudem, jeho účinnost skončila 1. 1. 2024 spolu s dalšími tisíci předpisů, které zrušil zákon o zrušení obsoletních předpisů.⁴⁾ V roce 2009 pak byl přijat podstatně sofistikovanější předpis – zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, naposledy od 1. 1. 2024 přejmenovaný na zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury,⁵⁾ který testem ústavnosti prošel.⁶⁾

Série judikatury o stavbách ve veřejném zájmu si tak při kulatém výročí zaslouží nejen poohlédnutí, ale i kritickou analýzu. V následujícím článku odpovídám na otázku, co ve skutečnosti zbylo z rané judikatury Ústavního soudu k prohlašování staveb ve veřejném zájmu a kolik z toho překonal novější nález, který prohlásil ZoUV za ústavně konformní.

V druhé části po tomto úvodu hledám odpovědi na otázku, co si Ústavní soud od nálezů k jezům na Labi a k pražskému letišti sliboval. Jak tyto postuláty obstály v průběhu času, zejména pak v kontrastu s nálezem Ústavního soudu k ZoUV, pak analyzuji v části třetí.

^{*)}JUDr. Petr Gangur, katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: petr.gangur@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2422-744X>. Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu č. 260 749 „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ní“.

¹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

³⁾ Zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně.

⁴⁾ § 1, bod 3735 zákona č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů.

⁵⁾ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Dále také „ZoUV“.

⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

Čtvrtá část příspěvku se pak věnuje krátkému výhledu do budoucna, tedy odpovědi na otázku, jaké jsou možnosti dalších novelizací ZoUV. Otázku rozdělují na hmotněprávní a procesněprávní část, kdy každý z aspektů další potenciální expanze ZoUV považují za srovnatelně zajímavý a přínosný.

Pátou část pak věnují krátkému pohlednutí za vývojem pojmu veřejný zájem v oblasti stavebního práva.

V analýze doplňují, že i pod vlivem současného neuspokojivého stavu rychlosti stavebních prací je Ústavní soud k další expanzi ZoUV spíše smířlivější nežli naopak. Další expanzi v oblasti hmotněprávní ovšem považují za ústavně méně problematickou nežli expanzi v oblasti procesněprávní.

2. Jezy na Labi a přistávací dráha Letiště Praha

Nultá léta 21. století provázela snaha zákonodárce reagovat na pomalou výstavbu infrastrukturních staveb formou *ad hoc* zákonů nebo zákonných ustanovení mířených na konkrétní stavby.

První dva nálezy reagovaly na v jednom případě *ad hoc* zákonné ustanovení v zákoně o vnitrostátní plavbě a v případě druhém na celý *ad hoc* zákon, týkající se výstavby vzletové dráhy na pražském letišti.

Oba nálezy nebyly prvními, které se týkaly tématu obecnosti zákona,⁷⁾ vyvlastnění⁸⁾ či dělby moci.⁹⁾ Nicméně tato témata v daném okamžiku nálezy syntetizovaly a nabídly zdánlivě definitivní odpověď na to, jaká je další budoucnost *ad hoc* zákonů v České republice. Odpověď však není definitivní, neboť závěry Ústavního soudu nebyly zcela jednoznačné a jednak tyto závěry postupem času zkomplikoval nálezy Ústavního soudu k ZoUV.

Argumentů pro zrušení problematických ustanovení byla řada, ty stěžejní byly ovšem:

1. zásah do principu **obecnosti** zákona,
2. zásah do principu **rovnosti** před zákonem,
3. zásah do **dělby moci**, a to
 - a) ze strany moci zákonodárné do moci soudní a
 - b) ze strany moci zákonodárné do moci výkonné.

2.1. Argument obecnosti zákona a rovnosti

V nálezu k jezům na Labi šlo o modernizaci zcela konkrétní vodní cesty. Jak píše Ústavní soud, v takovém okamžiku šlo o regulaci konkrétního případu, který z úpravy vytvářel spíše materiálně správní akt a postrádal materiální rozměr zákona. Argumentaci Ústavní soud tehdy vystavěl na předchozích rozhodnutích Ústavního soudu. První odkaz směřoval k Pl. ÚS 55/2000, který

⁷⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

⁸⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

⁹⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

ovšem spíše zopakoval závěry *F. Weyra* z jeho knihy *Československé ústavní právo*. Druhý odkaz pak odkazoval na nálezní Pl. ÚS 12/02,¹⁰⁾ který požadavek obecnosti dostává do analogie s čl. I odd. 9 Ústavy USA, který zákonodárci zapovídá vydat zákon, který je soudním rozsudkem. Jak je ovšem patrné z jiných případů, zdánlivě jednoduché analogie s ústavní úpravou USA nemusejí být vždy vnímané přílehlavě.¹¹⁾ Sám pak dodal, že materiální požadavky na zákon popisuje ve své učebnici *Teorie práva i V. Knapp*.¹²⁾

Ve věci pražského letiště byl Ústavní soud o něco smířlivější. Zde s odkazem na Pl. ÚS 12/02 připustil, že z požadavku obecnosti zákona jsou přípustné i výjimky – ty spočívají v tom, že jedinečná právní úprava nezasahuje do principu rovnosti.

Odkazovaný případ se týkal transformace Českých drah, kde Ústavní soud tuto myšlenku rozvinul tak, že existují dvě hlediska výjimek pro omezení jedinečnosti zákona:

Prvním hlediskem je posuzování případu pohledem neakcesorické rovnosti. Zde Ústavní soud i přes argument rovnosti zejména akcentuje to, zda nejde o případ libovůle, tj. zda pro takovou regulaci existují racionální argumenty. Nadto ovšem dodává, že tyto racionální argumenty není s to přezkoumávat. Otázkou pak je, co je ústavně konformním výsledkem tohoto prvního hlediska. Zřejmě to bude existence jakýchsi argumentů pro tuto regulaci, o míru přesvědčivosti těchto argumentů už zřejmě Ústavnímu soudu nepůjde.

Druhé hledisko stanoví, že ve vztahu k akcesorické rovnosti je nepřipustné, aby případnou nerovností byly dotčena základní práva a svobody.

V případě pražského letiště Ústavní soud vyjádřil, že došlo k zásahu do obou zmíněných hledisek. V prvním hledisku neakcesorické rovnosti uvedl, že není zřetelný účel regulace, který by neobecnost zákona ospravedlňoval. Uvedl, že nevidí rozdíl v projednávaném případě a v dalších podobných stavbách veřejné infrastruktury. V hledisku druhém shledal nerovnost akcesorickou s čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny,¹³⁾ kde bylo podle nálezu Ústavního soudu zasaženo do jednotnosti obsahu vlastnického práva. Zákon totiž zkracoval lhůty ve správním řízení a vylučoval použití některých institutů, které běžně mají procesní strany k dispozici.¹⁴⁾

Naopak rozměr rovnosti v předchozím nálezu k jezům na Labi zcela chyběl.

2.2. Argument zásahu do dělby moci

Nález k jezům na Labi provází argument dělbou moci na vícero místech, přičemž soud rozlišoval zásahy do soudní moci a do výkonné moci. Prvním

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02, část IV.

¹¹⁾ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99., odůvodnění a odlišné stanovisko č. 1.

¹²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, část VI.

¹³⁾ Čl. 11 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.

¹⁴⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, bod 20.

argumentem je už výše zmíněný odkaz na nálezu Pl. ÚS 12/02, ve kterém Ústavní soud poukazuje na Ústavu USA. Argument zapovídající vydat soudní rozsudek zákonem lze chápat v intencích zákazu konkrétní (v tomto případě zcela konkrétní až osobní) normotvorby, ale i argumentem zásahu moci zákonodárné do moci soudní. Nutno ovšem dodat, že již na začátku Ústavní soud odkaz na Ústavu USA označuje za argument pro obecnost právního předpisu, nikoli jako argument i pro zásah do moci soudní.

Již přiznaný odkaz na dělbu moci v judikatuře Ústavního soudu je pak odkaz na Pl. ÚS 1/2000, který vymezuje pravomoci Parlamentu tak, že „[l]ediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.“¹⁵⁾

Nutno ovšem pro úplnost dodat, že si lze představit i další ingerence do moci výkonné, zejména pokud jde o další kreační pravomoci Parlamentu.¹⁶⁾

Zásah do moci soudní pak spočíval ve vyloučení soudního přezkumu veřejného zájmu, neboť ten byl stanoven sám zákonem, který je pro soudce závazný,¹⁷⁾ přestože byl samotný přezkum přípustný.

V nálezu k pražskému letišti Ústavní soud plně odkázal na předchozí nálezu.

3. Ústavní přezkum zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury

O třináct let později se k tématu zvláštních staveb ve veřejném zájmu Ústavní soud vrátil, a to v nálezu Pl. ÚS 39/18. Ovšem těžko říci, jak moc přiznaně. I přestože navrhovatelka (v tomto případě skupina senátorek a senátorů) poměrně nepřekvapivě právě předchozími nálezy ke stavbám ve veřejném zájmu argumentovala, Ústavní soud její argumenty směřující k analogii k těmto nálezu označil bez větší polemiky za irelevantní.¹⁸⁾ Rovněž stojí za povšimnutí, že ve věci byl určen nový soudce zpravodaj. I přestože jde toliko o spekulaci, obvykle to znamená, že původní návrh nebyl přijat a původně byl tak výrok nálezu zřejmě alespoň zčásti vyhovující. I to může být vodítkem naznačujícím, že analogie s předchozí judikaturou není nutně bez relevance, resp. případ nemusel být rozhodován tak jednoznačně, jak by mohla naznačovat absence odlišných stanovisek.¹⁹⁾

¹⁵⁾ Nálezu ÚS ze dne 5. 4. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000.

¹⁶⁾ Srov. výčet v KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993-2001*. Praha: Linde, 2002, ISBN 80-7201-325-4, str. 199 a následující.

¹⁷⁾ Čl. 95 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁸⁾ Nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 153.

¹⁹⁾ Nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 63. Důkladnou analýzu nálezu pohledem práva životního prostředí včetně okolností výměny soudce zpravodaj napsal D. Židek, viz ŽIDEK, D.: Ústavnost liniového zákona – analýza nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.). In *České právo životního prostředí*, 2022, roč. 22,

I přes toto stanovisko Ústavního soudu si však paralel s předchozími nálezy, jak ještě přiblížím dále, nelze nevyšimnout.

ZoUV nebyl před Ústavním soudem přezkoumáván jako celek. V tomto článku se zaměřím zejména na § 4a ZoUV a na přílohu k němu, jakožto k největším „třecím plochám“ s předchozími nálezy.²⁰⁾

Napadený § 4a ZoUV upravuje mezitímní rozhodnutí před vyvlastněním. I přestože od doby vyhlášení doznal jistých změn, byl navrhovatelkou považován za nepřijatelný z mnoha důvodů. Jedním z klíčových argumentů byl odkaz na zásah do dělby moci mocí zákonodárnou do moci soudní. Řízení o mezitímním rozhodnutí bylo omezeno co do délky (docházelo ke zkracování lhůt), tak do rozsahu přezkumu (docházelo k nepřipustnosti odvolání). Úprava v těchto parametrech zůstává velmi podobná dodnes.

Je ovšem patrné, že jde v podstatě o opakování problému, který byl projednáván v nálezu k pražskému letišti, resp. pokud jde o omezování správních lhůt, jde o problém v podstatě totožný.²¹⁾

Ústavní soud ovšem tuto paralelu nezmínil. Naopak, za stěžejní pro dělbu moci považoval lhůty reprezentující zejména princip *vlády na čas*²²⁾ jako je kupř. volební období. Lhůty pro vydání rozhodnutí označil za nástroj sloužící omezení dané moci, bez konsekvencí do jiných mocí.²³⁾

Pokud jde o omezování procesních nástrojů i zde se analogie s nálezem k pražskému letišti nabízí. Nicméně i v tomto případě Ústavní soud navrhovatelce nepřisvědčil – naopak – poměrně razantně uvedl, že s výjimkou trestních věcí, kde je pozitivní závazek poskytnout odvolání jedním z mezinárodněprávních závazků České republiky, neexistuje základní lidské právo na odvolání.²⁴⁾ Nejprve argument neexistence základního lidského práva na odvolání uvedl na příkladu správního řízení, dodal ovšem i, že základní lidské právo na odvolání nelze dovozovat ani ve správním soudnictví.

Dokonce by se dalo říci, že Ústavní soud pootevřel dveře koncentrovanému přezkumu vybraných staveb podle ZoUV pouze u Nejvyššího správního soudu, ovšem jedině za podmínky, že by k tomu byl soud dostatečně (zřejmě finančně jakož i personálně) zajištěn.²⁵⁾

Příloha ZoUV nabízí další analogie s předchozími nálezy. Stěžejní argumenty navrhovatelky byly dvojí, a to – prohlášení veřejného zájmu zákonem a absence obecnosti zákona.

č. 2, str. 83-99, ISSN 1213-5542.

²⁰⁾ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Zákon byl při jedné z novelizací přejmenován, jak popíši v detailu dále.

²¹⁾ Viz výše a náleze Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, bod 20.

²²⁾ Srov. reflexi tohoto principu v judikatuře, kupř. náleze ÚS ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, bod 74 *in fine*.

²³⁾ Náleze Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 121.

²⁴⁾ Tamtéž, bod 127.

²⁵⁾ Tamtéž, bod 131.

Prohlášení veřejného zájmu v tomto případě Ústavní soud neshledal, hlavně proto, že absentovalo explicitní prohlášení veřejného zájmu.²⁶⁾ I přestože se Ústavní soud neztotožnil ani s argumentem absence obecnosti, situace je v tomto případě podstatně zajímavější, jde-li o analogii s předchozími nálezy. Ústavní soud se zcela odmítl zabývat opodstatněností zařazení staveb do přílohy ZoUV, když uvedl, že „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.“²⁷⁾ To je ovšem skutečně posun od nálezů předchozích, které se od přílohy v rozměru obecnosti liší v podstatě jen v kvantitě. Jakési zobecnění konkrétních staveb obsáhlým výčtem v ZoUV tak testem ústavnosti prošlo.²⁸⁾

Nicméně našli bychom mezi předchozími nálezy a nálezem ve věci ZoUV přece jen ještě jeden společný rozměr, a to je argument racionálním zákonodárcem. Racionální zdůvodnění legislativy se totiž ukazuje jako důležitý požadavek Ústavního soudu, pokud se legislativa potenciálně dostává do rozporu s obecností zákona. Podobný požadavek na odůvodňování bychom našli i v již zmíněných nálezech z minulosti,²⁹⁾ případně i mimo oblasti vybraných staveb podle ZoUV, a to kupř. při vzpomínce na pandemii COVID-19.³⁰⁾

Domnívám se, že nález k ZoUV znamenal podstatný posun v chápání obecnosti zákona a omezování procesních práv jednotlivců v řízeních o vybraných stavbách podle ZoUV a – přestože nepřiznaně – mnohé předchozí závěry Ústavního soudu sám překonal.

4. Zákon strategický?

ZoUV se po nález Ústavního soudu nikterak nepetrifikoval, ba naopak. Jde o zákon, který se dynamicky mění, dokonce došlo i ke změně jeho názvu, neboť nyní je do jeho úpravy zahrnuta i výstavba v lokalitách „strategických podnikatelských parků“. Pozoruhodné je i znovuzařazení „jezů“ na Labi (resp. infrastruktury pro vodní dopravu) do přílohy č. 2 ZoUV, bodu 3.

Není-li ovšem „v kognici Ústavního soudu hodnotit, zda zařazení konkrétní stavby do přílohy liniového zákona je či není porušením rovnosti“, ³¹⁾ jaké limity má zákonodárce

²⁶⁾ Tamtéž, bod 151.

²⁷⁾ Tamtéž, bod 158.

²⁸⁾ Jistou skepsi ke striktnímu požadavku na obecnost zákona se lze setkat i v literatuře srov. HANDRLICA, J., ŠARAPAJEV, V., BLAHOUDKOVÁ, G.: „Black Swans“ in Administrative Law. In *The Lawyer Quarterly*, 2021, roč. 11, č. 3, str. 488-489, ISSN 1805-840X, nebo HANDRLICA, J.: Two faces of “tailor-made laws” in administrative law. In *The Lawyer Quarterly*, 2020, roč. 10, č. 1, str. 44 a násl, ISSN 1805-840X. Naopak spíše opatrnější přístup volí I. Pospíšil, viz POSPÍŠIL, I.: Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva. In *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 3, str. 5 a násl., ISSN 0139-6005.

²⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, body 19 a 20.

³⁰⁾ WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In *Správní právo*, 2020, roč. 53, str. 282-297, ISSN 0139-6005.

³¹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 156.

při označování strategicky významných staveb v příloze zákona? Připomenout mohou i notorietu, kterou Ústavní soud při projednávání věci připojil: „K rychlosti přípravných prací u těchto staveb (dopravní infrastruktury – pozn. aut.) Ústavní soud konstatuje, že nedostatečnost současného tempa jejich výstavby v České republice považuje za notorietu.“³²⁾

Kombinace těchto argumentů vzbuzuje dojem veliké zdrženlivosti Ústavního soudu při jakémkoli dalším posuzování ústavnosti přílohy (resp. nyní už příloh) k ZoUV.

Představme si tak situaci, kdy vzhledem k neutěšujícím cenám, a tak i dostupnosti bydlení³³⁾ se za strategickou výstavbu označí konkrétní plocha, označená za „strategický ubytovací park“. Takovou výstavbu je pak možné hájit řadou způsobů – může jít o realizaci (státní zajištění) práva na bydlení jako součásti práva na přiměřenou životní úroveň ve smyslu čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.³⁴⁾ Stejně tak může jít (byť i z části) o nástroj poskytování sociálního bydlení, který i podle Ústavního soudu dosud v České republice chybí.³⁵⁾ Domnívám se, že takovou úpravu by Ústavní soud bez dalšího posunu v judikatuře příliš snadno zrušit nemohl, obzvláště za situace, kdy by novela byla důkladně odůvodněna.

Pokud jde o další změny v procesní stránce ZoUV, kromě již zmíněné koncentrace soudního přezkumu na Nejvyšší správní soud, který je možné označit alespoň za potenciálně myslitelný i ze strany Ústavního soudu, dalšími kroky zákonodárce při dalších novelizacích ZoUV mohou být (1) přednostní projednávání těchto věcí, (2) další zkracování lhůt jak účastníkům, tak i správním orgánům a soudům, jakož i (3) další rozšiřování fikce (ne)souhlasu. Obecně se dá říci, že Ústavní soud může být k dalším procesním změnám vstřícný, dokud nebudou nepřiměřené či účastníkům neznemožní účinně hájit svá práva a nepůjde jim o „*dny a minuty*“.³⁶⁾ Namítnout se ovšem dá rovněž i to, že se novelizační potenciál ZoUV pomalu zužuje a další procesní omezení znamenají málo přínosného a spoustu potenciálních problémů, jinými slovy další vývoj už možná neznamená nutně další pozitivní *cost-benefit* přínos.³⁷⁾

³²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 82.

³³⁾ Problematiku vysokých cen bydlení dobře pokrývá jak tuzemský tisk, tak i různé agentury, srov. kupříkladu analýzu portálu iRozhlas: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/cesko-ma-nejdrazsi-bydleni-v-evrope-na-porizeni-noveho-bytu-je-v-prumeru-potreba_2408061716_tko> [citováno 24. 2. 2025].

³⁴⁾ V České republice vyhlášeno vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 11. Odkaz „práva na bydlení“ v judikatuře srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2533/20, bod 14 a 29.

³⁵⁾ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2533/20, bod 39.

³⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 122 a 125.

³⁷⁾ Sebekriticky musím ovšem přiznat, že jsem tuto tezi zastával už v roce 2023 a očividně jsem se mýlil. Blíže viz GANGUR, P.: Liniové stavby, vyvlastnění a obecnost zákona. In *Ústavní rámec vlastnictví, podnikání a sociálních práv*. Praha: Leges, 2023, str. 35-41. ISBN 978-80-7502-683-5.

4.1. Dílčí expanze?

Dne 1. 1. 2026 nabude účinnosti novela zákona,³⁸⁾ který se doposud věnoval pouze zavádění sítí elektronických komunikací. Novela celou koncepci zákona podstatně změní – dodá k názvu „o koordinaci staveb infrastruktury“, přidá i nový institut, od kterého si poslanci, kteří pozměňovacím návrhem tento zákon proměnili, slibují boj proti tzv. spekulantům s pozemky.³⁹⁾ Zákon zavádí nový pojem „stavba infrastruktury“,⁴⁰⁾ kterou je „stavba liniové dopravní infrastruktury a sítě technické infrastruktury podle stavebního zákona a dále také obdobné stavby na veřejných prostranstvích, nebo jejich změny...“⁴¹⁾

Pokud vlastník nabyt (za ním se má skrývat onen „spekulant s pozemky“) práva k pozemku nebo ke stavbě potřebná k uskutečnění stavby infrastruktury, která je podle jiného právního předpisu (1) uskutečňována ve veřejném zájmu a (2) pro kterou lze odejmout nebo omezit vlastnické právo, použijí se ustanovení § 4a a 4d (příčemž tato ustanovení upravují právě mezitímní rozhodnutí, které bylo Ústavním soudem posuzováno) ZoUV obdobně, aniž je tato stavba infrastruktury vymezena v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje nebo v příloze ZoUV.⁴²⁾

Celý text novely zákona je poněkud nepřehledný a velmi technický, z uvedeného ale vyplývají zajímavé souvislosti se ZoUV. Tímto zákonem totiž může dojít k dílčí expanzi ZoUV. Zapříčiněno to může být zejména vysokým množstvím neurčitých právních pojmů, zároveň novelizovaná ustanovení vyvolávají otázku, proč nejsou spíše součástí ZoUV.

Zákon totiž pojme i případy, kdy jde o stavbu na veřejném prostranství, která (a) je obdobná stavbě liniové infrastruktury a zároveň (b) je uskutečňovaná ve veřejném zájmu a (c) lze pro ni odejmout nebo omezit vlastnické právo.

K této úpravě není o mnoho více uvedeno v pozměňovacím návrhu, a i to může být její potíží – akcentoval-li Ústavní soud v nálezu k ZoUV požadavek racionálního zákonodárce, zrovna tato úprava je příkladem, kdy pod neurčitý právní pojem bude dost možná myslitelné subsumovat leccos, i když to kupříkladu nebylo záměrem zákonodárce. Z velké části půjde rozhodně o pojem stavby obdobné vybrané stavbě podle ZoUV, jejichž obsah se zřejmě vyjasní až praxí. Logickým postupem ovšem musíme dojít k závěru, že alespoň v tomto dílčím kritériu může zákon obsáhnout i stavby nad rámec vybraných staveb podle ZoUV. Korektivem ovšem zůstávají požadavky (b) a (c), otázkou je, zda je taková úprava postačující.

³⁸⁾ Zákon č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů.

³⁹⁾ Pozměňovací návrh poslanců Jiřího Havránka, Michaela Rataje, Davida Šimka, Jiřího Slavíka a Jakuba Michálka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, část dokumentu označená "k K § 2d".

⁴⁰⁾ § 2 písm. k) zákona č. 194/2017 Sb., o koordinaci staveb infrastruktury a o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů.

⁴¹⁾ Tamtéž.

⁴²⁾ § 2d tamtéž.

Zmíněný návrh novely zákona ovšem dostatečně neilustruje rozsah dalších návrhů dále fragmentující urychlování výstavby různých záměrů, které zákonodárce určí. Příkladem může být návrh zákona o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie, který byl dne 3. 4. 2025 rozeslán poslancům. Je však otázkou, zda je ještě myslitelné, aby do konce volebního období Parlament tento zákon přijal.⁴³⁾

Tento návrh zákona má za cíl zejména transponovat vybrané ustanovení příslušné směrnice Evropského parlamentu a Rady.⁴⁴⁾ Zákon má přinést do právního řádu řadu nových institutů, zejm. nezbytné a akcelerační oblasti, kde bude povolovací proces záměrů do jisté míry zjednodušený a rychlejší.

Zákon ovšem už v jeho raných fázích⁴⁵⁾ projednávání kritizovala Česká společnost pro právo životního prostředí, která považovala za nevhodnou konstrukci zákona, která vládě toliko nařízením namísto taxativním výčtem v zákoně umožňuje určit, kde akcelerační zóny nemohou být vymezeny.⁴⁶⁾

Do jisté míry jde ovšem o problém střetu dvou hodnot – obecnosti zákona a výhrady zákona. Příliš důkladný výčet by mohl vést k debatám, zda si zákon udržuje svoji obecnost, obdobně jako u debat spojených se ZoUV; opačným argumentem ovšem může být, že není možné delegovat stanovování mezi zejm. procesních (základních) práv procesních účastníků, a tak i prolamování rovnosti před zákonem u těchto záměrů toliko nařízením, protože ke stanovování mezi základních práv je nadán jen zákon.⁴⁷⁾

5. Pojem veřejného zájmu a jeho vývoj

Celým článkem i všemi třemi zmíněnými soudními rozhodnutími rezonoval pojem veřejného zájmu. Ke konci tohoto článku bych se ještě rád krátce věnoval vývoji tohoto institutu, resp. chápání tohoto institutu v průběhu let v kontextu stavebního práva.

Chápání prohlášení o veřejném zájmu se proměnilo. Zákonné ustanovení o veřejném zájmu totiž již neznamená, že tím končí jakékoli správní či soudní úvahy o tom, co převažuje v konkrétní věci. Z prohlášení o veřejném zájmu se stala spíše indicie, kterou správní orgán může použít, aby vyjádřil důvod, proč se řízení vede a příčinu, co zákonodárce při normotvorbě zamýšlel;⁴⁸⁾ nutno

⁴³⁾ Vládní návrh zákona o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie, sněmovní tisk 945. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9 & t=945>> [citováno 15. 4. 2025].

⁴⁴⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, celexové číslo 32023L2413.

⁴⁵⁾ V procesu připomínek k návrhu zákona se zákon do jisté míry proměnil, kupř. byl nepatrně upraven název.

⁴⁶⁾ Stanovisko ČSPŽP k návrhu zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů a o změně souvisejících zákonů. Dostupné z: <<https://www.cspzp.com/stanovisko-cspzp-k-navrhu-zakona-o-urychleni-vyuzivani-obnovitelnych-zdroju-a-o-zmene-souvisejicich-zakonu/>> [citováno 14. 4. 2025].

⁴⁷⁾ Čl. 4 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Složitost určování hranic výhrady zákona přílehlavě ilustruje K. Šimáčková ve svém odlišném stanovisku, viz nálezk Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, odlišné stanovisko soudkyně K. Šimáčkové, zejm. bod 9 a násl.

⁴⁸⁾ Jak uvádí B. Vlachová, se zákoným prohlášením o veřejném zájmu může správní orgán být

ovšem podotknout, že někteří autoři jsou ještě skeptičtější a označují používání tohoto pojmu spíše za chybu.⁴⁹⁾

Zajímavý rozměr do této debaty přinesla výše zmíněná novela zákona o koordinaci staveb infrastruktury. V poznámce pod čarou totiž uvedla demonstrativní výčet staveb ve veřejném zájmu, kde mimo jiné zmínila i § 17 zákona o pozemních komunikacích.⁵⁰⁾ I přestože vedu v patrnosti, že poznámka pod čarou nemá normativní charakter,⁵¹⁾ § 17 zákona o pozemních komunikacích se zmiňuje o veřejné prospěšnosti dálnic, silnic a místních komunikací I. třídy, nikoli o pojmu veřejného zájmu. Propojení pojmu veřejné prospěšnosti a veřejného zájmu jde přitom do kontrapozice s dřívějším pojetím těchto pojmů *O. Tošnerem*,⁵²⁾ jakož i principem terminologické jednoty právního řádu.⁵³⁾

Nelze ani tvrdit, že je pojem veřejného zájmu v českém právním řádu na ústupu. To lze ilustrovat na návrhu novely zákona o vodách,⁵⁴⁾ který předkládá ministerstvo životního prostředí a k březnu roku 2025 je ve fázi ukončeného připomínkového řízení.⁵⁵⁾ Novela mimo jiné v § 55b zakotvuje, že „*Stavby na ochranu před povodněmi se zřizují ve veřejném zájmu*“, nicméně důvodová zpráva o přesných důvodech změny mlčí. K úpravě je uvedeno pouze, že změna „*přispěje k usnadnění vyvolastňovacího řízení*“. To lze pochopitelně chápat tak, že jde o pouhou indicii, jak jsem zmínil výše, ale samozřejmě i jako pokyn pro správní orgány, což je k současnému pojetí veřejného zájmu vzdálenější, nicméně dost možná překlenutelné ústavněkonformním výkladem. Naopak, v zájmu normativního pojetí právních norem by se mělo předejít situaci, kdy by toto ustanovení neznamenovalo zcela nic.⁵⁶⁾

pří odůvodňování tohoto veřejného zájmu méně důkladný. VLACHOVÁ, B.: *Zákon o vyvolastnění. Liniový zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-926-6, str. 18. M. Tomoszek a V. Vomáčka rozdělují veřejné zájmy na konkrétní a obecné, přičemž ty v zákonech označují za obecné, ty konkrétní jsou pak na kompetenci orgánu moci výkonné, srov. TOMOSZEK, M., VOMÁČKA, V.: Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ A kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-812-2 str. 392 a následující. Velmi podobně jako M. Tomoszek a V. Vomáčka na problematiku hledí H. Petrův: PETRŮV, H.: Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *AUC IURIDICA*. 2010, roč. 56, č. 2, str. 100 a násl, ISSN 0323-0619.

⁴⁹⁾ Srov. ZDVIHAL, Z., MED, J., OSADSKÁ, J.: § 2 [Vymezení pojmů]. In ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J. a kol. *Energetický zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-769-9 str. 43 a 80 nebo TOŠNER, O.: Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 3, str. 232, ISSN 0231-6625.

⁵⁰⁾ § 17 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵¹⁾ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

⁵²⁾ TOŠNER, O.: Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 3, str. 230, ISSN 0231-6625.

⁵³⁾ WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, str. 64 a následující.

⁵⁴⁾ Za tento postřeh o přípravách zákona děkuji J. Ševčíkovi.

⁵⁵⁾ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Dostupné z: <<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNDASAJFXM/>> [citováno 1. 3. 2025].

⁵⁶⁾ WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, str. 103.

Podobný závěr dopadá i na pojem staveb ve veřejném zájmu. Ty je možné vnímat jako konkrétní stavby, jejichž výstavbu zákonodárce předem prohlásí za veřejný zájem. Takové pojetí stavby ve veřejném zájmu lze označit za protiústavní, se zřetelem na dva již zmíněné nálezy Ústavního soudu, které se konkrétními stavbami ve veřejném zájmu zabývaly; podobný názor ovšem Ústavní soud zopakoval i v novější judikatuře.⁵⁷⁾

Jiné pojetí může rovněž znamenat, že se některé oblasti infrastruktury významné pro stát označí za veřejný zájem. Zde již nejde o přímý pokyn zákonodárce, ovšem o jednu z indicií, kterou má zohledňovat správní orgán.

Problém ovšem může vzniknout ve složitějších situacích, kdy sice půjde o zdánlivě obecnou oblast infrastruktury, bude ovšem zákonem definována tak kazuisticky, že bude dopadat jen na velmi málo případů. Podobný problém může spočívat i v konkrétním seznamu staveb v příloze zákona, který by tuto oblast infrastruktury zpřesnil. V obou případech je sice možné uvažovat o tom, že zákonodárce tyto výčty konkrétních staveb stanovit může,⁵⁸⁾ obdobně jako je tomu u příloh ZoUV, nicméně závazné prohlášení veřejného zájmu pro moc výkonnou a soudní by bylo stále nepřipustné, jak již bylo popsáno výše.

6. Závěr

Ústavní soud se v nálezu k ZoUV v několika prvcích od nálezů ve věci jezy na Labi a ve věci pražského letiště nepřiznaně odchyloval. Ve svém nálezu sice považuje srovnání s předchozími nálezy za irelevantní, i přesto však některé závěry uvedené v nálezech předchozích překonává. Zákonodárci je tak ponechán široký prostor pro urychlování staveb, a to včetně staveb „neliniových“, tedy kupř. staveb strategických. I budoucnost ZoUV a jeho další rozvoj se může dále dynamicky rozvíjet, limitem je nepochybně požadavek na racionálního zákonodárce a udržení přiměřené procesní ochrany jednotlivců.

Instituty samotného ZoUV expandují i do jiných právních předpisů, jakým je například zákon (resp. novela zákona) o koordinaci staveb infrastruktury, který nabude účinnosti v roce 2026; nicméně jak jsem uvedl, tento zákon provází podstatné nejasnosti, neboť postrádá důvodovou zprávu a je legislativně-technicky složitý a plný neurčitých právních pojmů.

Další fragmentaci legislativy není možné hodnotit příliš pozitivně – i přestože je často provázena rozumnými záměry, vzrůstá tak složitost stavebního práva, a to zejména pro právní laiky. Zároveň vzrůstá složitost i pro samotného zákonodárce, který v tom důsledku kupř. směšuje dříve oddělené pojmy veřejné prospěšnosti a veřejného zájmu.

⁵⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 41.

⁵⁸⁾ Situace v tomto případě zřejmě zůstane do jisté míry vždy kazuistická a posuzovaná zejména tím, jak zákonodárce danou úpravu odůvodní. Zatímco v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 41 *in fine* Ústavní soud uvádí: „*Ustanovení zákona stanovující (pro konkrétní stavbu) neodůvodněně odlišný procesní režim současně porušují princip rovnosti*“, nicméně v již zmíněném nálezu k ZoUV se Ústavní soud odmítl konkrétním výčtem staveb uvedených v příloze, které upravují odlišný procesní postup zabývat.

Právě pojetí veřejného zájmu se v oblasti stavebního práva s vývojem judikatury proměnilo. I přes svůj výrazný výskyt v právním řádu mění svoji roli v jakousi indicii správním orgánům a není již nediskutovatelnou hodnotou, kterou vytvořil zákonodárce jako pokyn moci výkonné i soudní. Spolu s pojmem veřejného zájmu se proměňuje i pojem stavby ve veřejném zájmu. Pokud takové prohlášení veřejného zájmu není striktně zavazující pro moc výkonnou a soudní, jde v zásadě o přípustnou součást právní normy.

Shrnutí:

Článek shrnuje dosavadní vývoj právní úpravy a judikatury týkající se staveb ve veřejném zájmu. Nejprve chronologicky přibližuje jednotlivé nálezy Ústavního soudu (Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08 a Pl. ÚS 39/18) a analyzuje, v čem se poslední nálezy Ústavního soudu k ZoUV odchyľuje od předchozích případů. Dále článek přibližuje překotný vývoj ZoUV i po nálezu Ústavního soudu, přičemž uzavírá, že prostor pro zákonodárce v této oblasti nikdy nebyl širší. Závěrem se příspěvek věnuje rovněž pojmu veřejný zájem a jeho přeměně z nediskutovatelného pokynu zákonodárce správním orgánům a soudům na „pouhou“ indicii pro považování veřejného a soukromého zájmu v konkrétní věci.

Klíčová slova: veřejný zájem, dělba moci, obecnost zákona, ústavní soud, urychlení výstavby.

Constructions in the public interest: from weirs on the Elbe to weirs on the Elbe – summary:

The article summarizes the current development of legal regulation and case law concerning constructions in the public interest. First, it provides a chronological overview of the individual rulings of the Constitutional Court (Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08 and Pl. ÚS 39/18) and analyses how the latest ruling of the Constitutional Court on the Linear Structures Act differs from the previous cases. Furthermore, the article presents the rapid development of the Linear Structures Act after the Constitutional Court's ruling, concluding that the scope for the legislator in this area has never been wider. Finally, the paper also discusses the concept of public interest and its transformation from a non-negotiable guideline of the legislator to administrative authorities and courts to a "mere" indication for balancing public and private interest in a particular case.

Keywords: public interest, separation of powers, generality of law, constitutional court, acceleration of construction.