

Právní posouzení

2. komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 373, návrhu zákona o výstavbě dálnic, rychlostních silnic, silnic a tranzitních železničních koridorů.

I.

Otázka pro právní posouzení

Předmětem právního posouzení předkládaného tímto stanoviskem je otázka, zda text tohoto návrhu zákona (celkově 9 paragrafů) je v souladu s ústavněprávními předpisy (tzv. ústavním pořádkem) České republiky.

Obsahově návrh upravuje právní normy organizačně procesního charakteru a to ve struktuře následujících právních otázek:

- 1) definice předmětu úpravy jako vybraných dálnic, rychlostních silnic, silnic a tranzitních železničních koridorů jako veřejně prospěšných staveb určených závaznou částí územně plánovací dokumentace (§1),
- 2) zákonné delegování pro taxativní vyjmenování těchto staveb formou nařízení vlády (§1),
- 3) úprava správního řízení (správních řízení) jeho zkrácením či zjednodušením (§2 a 4) včetně lhůtního urychlení řízení (§3),
- 4) omezením aplikace smluvního předkupního práva vyvážené zákonnou možností rozdělení kupní ceny mezi vlastníka a oprávněného ze smluvní předkupní ceny (§5 odst. 1),
- 5) blokadí předkupního práva vzniklého z titulu spoluvlastnictví (§5 odst. 2),
- 6) blokadí zástavních práv, práv odpovídajících věcnému břemeni a ostatních práv třetích osob (§5 odst. 3),
- 7) blokadí převodu vlastnického práva ode dne zahájení vyvlastňovacího řízení (§5 odst. 4),

- 8) novelizacemi zákonů o ochraně přírody a krajiny a o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (§6 a 7),
- 9) úpravu ustanovení přechodných a závěrečných (§8 a 9).

Styl tohoto právního posouzení tak sleduje zhodnocení zásadní konstrukce návrhu zákona tak, aby mohly tyto zásady být zhodnotitelné pod zorným úhlem velmi obecných ustanovení Ústavy České republiky či Listiny základních práv a svobod.

Toto posouzení taktéž sleduje požadavek stručnosti a právní srozumitelnosti výrazu k možnosti interdisciplinárního využití ve složkách Poslanecké sněmovny PČR.

II.

Rozsah ústavního posouzení

Vcelku stručný obsah a rozsah návrhu zákona je svojí strukturou typickou veřejnoprávní organizační a procesní normou, která však zesílením pozice veřejné moci přirozeně zasahuje do oblasti soukromého práva, zejména práva vlastnického.

Z ústavněprávního pohledu si na základě výše řečeného jako rozsah tohoto posouzení zde stanovím tyto otázky:

- 1) ústavní přípustnost určování jednotlivých staveb (druhově tímto zákonem vymezených) vládním nařízením,
- 2) ústavní přípustnost zvláštní úpravy správních řízení ve vztahu k předmětným stavbám a to zejména ve vztahu k principu rovnosti,
- 3) ústavní přípustnost omezení soukromých občanských práv, zejména vlastnických v souvislosti s vyvlastňovacím řízením.

V této souvislosti podotýkám, že ústavněprávní souladnost posuzuji jednak jednotlivě z hlediska váhy jednotlivých těchto prvků, ale i v jejich komplexnosti, kdy nedostatečnost naplnění jednoho ještě nemusí znamenat nesouladnost celého textu s ústavním pořádkem. Tento přístup odpovídá dlouhodobé doktríně Ústavního soudu ČR.

III.

Určení jednotlivých staveb až vládním nařízením

Návrh zákona deleguje na vládu České republiky, aby v návaznosti na závaznou část územně plánovací dokumentace nařízením vybrala konkrétní stavby dopravně komunikačního charakteru.

Uvážení vlády ČR je tak selektivním výběrem z dokumentu normativního charakteru schvalovaného orgánem krajské územní samosprávy. Vláda ČR tak v respektu k regionálním zájmům je jedině kompetentním orgánem určit, které tyto stavby z pohledů ekologických, investičních, dopravně situačních, evropských a jiných splňují kritéria veřejného zájmu (tedy i časové a rozpočtové priority).

Podotýkám, že veřejný zájem je pro tyto potřeby chápán jako regionální, interregionální, celostátní a evropsko-kontinentální. Veřejný zájem, pokud má svým předmětem stavební charakter, je ve své podstatě jednotlivostí, která si vyžaduje specifikaci, jež tak vzniká až rozhodnutím (vlády) shrnujícím stanoviska více institucí a oblastí (ministerstev) a regionů (krajů), jakož i respektující tradiční silniční, dálniční a železniční tahy a koridory.

Vhodnost řešení věci vládním nařízením je podmíněna obecným právním požadavkem neřešit v zákoně jednotlivé (individuální) případy (zde stavby), a tím respektovat obecnou

dělbou moci i v Ústavě ČR předpokládané rozlišení prvotní a druhotné normotvorby. Dělbou moci taktéž stanoví přípustné hranice pro normotvorbu druhotného charakteru, tedy vládní výkonné moci.

Při tomto konstatování jsem si vědom, že výše uvedené požadavky a závěry jsou požadavky odborné doktríny a že v samotných ústavních normách se nezakazuje konkrétní pojmenování staveb, míst či území (konkrétní lokalita či celé území ČR)

Na podporu mého tvrzení nicméně svědčí několik rozhodnutí (nálezu) Ústavního soudu ČR (např. sp.zn. Pl. ÚS 24/99 /resp. č. 167/2000 Sb./, dále sp.zn. Pl. ÚS 55/2000 /resp. č. 241/2000 Sb./ a č. 83/2003 Sb.) jež svědčí požadavku obecnosti zákona, což je považováno za typický znak právního státu.

V souvislosti s úvahami o provedení výčtu staveb ve veřejném zájmu vládním nařízením zde uvažuji o variantě, že by z § 1 odst. 1 návrhu zákona byl vyloučen text „... a které stanoví vláda nařízením“. Z ústavního hlediska se zřejmě situace nedostává do rozporu s ústavními předpisy. Nicméně se domnívám, že se může změnit provedení tohoto zákona v praxi a to z toho důvodu, že by obrovskou diskreční možností získaly orgány územní samosprávy, neboť jejich rozhodnutí o veřejně prospěšných stavbách by již nepodléhalo nijaké centrální koordinaci. Navíc, tímto řešením by se vytratila pro tyto věci tolik potřebná koordinační role ústředního orgánu kolegiálního typu (vlády ČR), který je jediné kompetentní harmonizovat různé typy okolností (finanční, ekologické, evropské a jiné), na něž již bylo v tomto posouzení upozorňováno. Považuji tedy tuto variantu za nevhodnou a zejména v realizaci nepředvídatelnou.

Přípustnost zvláštní úpravy správního řízení ve vztahu ke stavbám ve veřejném zájmu

Pro vládním nařízením vyčleněné stavby ve veřejném zájmu návrh zákona modifikuje vyvlastňovací správní řízení. Znamená to, že zpřísněním podmínek dokumentačních, konzultačních i lhůtních se oslabuje režim ochrany nemovitostí a majetku jako takového. Pro vlastníky takovýchto nemovitostí se celkově zpřísnují procesní pravidla a jejich pozice není rovná s vlastníky nemovitostí, jež se nenacházejí v takto vymezené územní dokumentaci.

Je třeba tak posoudit ústavní soulad takovéto úpravy s ústavním principem rovnoprávnosti subjektů v těchto procesních vztazích.

Navrhovaná zákonná úprava není svévolná ani libovolná. Je určena na široký rozsah předmětů dopravních cest a na rozsáhlý počet subjektů. Pokud se zde tedy zavádějí procesní rozdíly mezi odlišnými skupinami nemovitostí různých subjektů, pak to odpovídá tradované doktríně judikatury Ústavního soudu České republiky považující rovnost za rovnost relativní nikoli absolutní.

Znamená to, že ústavním zákonům neodporuje zavádění rozdílů mezi skupinami subjektů, v dané souvislosti to dopadá na různé skupiny vlastníků. Ústavní soud však požaduje, aby byla vyloučena svévole, resp. libovůle zákonodárce, tedy normotvůrce. zejména je důležité, že normami připuštěná rozdílnost procesní pozice vlastníků nemovitostí se opírá o ústavní pojem „veřejný zájem“ jako o určitou principiální hodnotu. Pokud i okruh účastníků takovýchto řízení nebude svévolný ani libovolný, ale bude určen trasami komunikací, pak lze vyloučit normativní svévoli veřejné moci a tudíž i protiústavnost této úpravy.

Důležité taktéž je, že navrhovaná úprava odpovídá požadavkům soudní přezkoumatelnosti jako právo na rovný přístup účastníků k nezávislému a nestrannému soudu.

V neposlední řadě principu rovnosti a rovnoprávnosti neodporuje zvláštní úprava tohoto řízení z hlediska důvodu vhodnosti a potřeby, rychlého a efektivního vyvlastňovacího řízení, když obecná právní úprava neumožňuje účelu dosáhnout bez stanovení přísnějších (a znevýhodňujících) legislativních opatření. Návrh zákona tak zejména ve spojení vládního nařízení se závaznou územně plánovací dokumentací počítá s mnohostranností posouzení všech aspektů, jež se dotýkají každé vyvlastňované nemovitosti a vytváří tak pro zmírnění dopadů vyvlastnění na dotčené účastníky jisté garanční předpoklady.

V.

Ústavní přípustnost omezení majetkových práv

Ochrana reálně existujícího, tedy jsoucího, vlastnického práva je podle Ústavního soudu ČR chráněnou ústavní hodnotou. Vyvlastnění je ústavně přípustné, a to podle čl. 11 odst. 4 Listiny „na základě zákona a za náhradu“. Ústavní pořádek tak umožňuje razantní zásah do vlastnické svobody v zákonem vymezeném postupu a za splnění určitých zákonem vymezených podmínek („na základě zákona“).

Již Ústava Francie z roku 1793 v čl. 19 stanoví, že „nikoho bez jeho souhlasu nelze zbavit nejmenšího dílu jeho vlastnictví, pokud to úředně zjištěný veřejný zájem nevyžaduje, a za určitých podmínek a spravedlivé náhrady“.

Ústava ani právní předpisy pojem vyvlastnění výslovně nedefinují. Z definic vyslovených právní vědou Ústavní soud ČR předkládá tu, která vyvlastnění chápe jako „zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a současně se práva zakládají a to zpravidla za náhradu“ (nález č. 131/1994 Sb.)

VI.

Závěry

- 1) Verze návrhu zákona v jeho pojetí, kdy ponechává určení jednotlivých dopravních staveb prioritovaných jako veřejný zájem vládnímu nařízení je v principiálních otázkách založených ústavním pořádkem České republiky v souladu s principy i jednotlivými ustanoveními ústavního pořádku České republiky.
- 2) Nebyl shledán ani rozpor se zásadní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, který ponechává úvaze národní legislativy, jak vymezí a podmíní rozsah veřejného zájmu.
- 3) Taktéž judikatura Ústavního soudu České republiky nevylučuje, ba spíše nepřímo podporuje model zvoleného řešení v aplikaci na stavby zde jako stavby dopravní v zásadě celostátního veřejného zájmu.
- 4) Konstrukce návrhu zákona odpovídá mezinárodnímu standartu dlouhodobého vývoje možnosti vyvlastnění ve veřejném zájmu a za náhradu, což je doktrína zcela nezávislá v demokratickém prostředí na momentálním směru politiky jako spíše sociální nebo naopak spíše liberálně konzervativní.

V Praze dne 13.12.2003

Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc.
vedoucí katedry ústavního práva
Právnické fakulty ZČU v Plzni,
advokát ČAK