

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

Ústavní soud rozhodl dne 17. března 2009 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

Zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.**

1. Dne 24. 6. 2008 byl Ústavnímu soudu doručen návrh 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, ke kterým se později připojil další senátor, a to Karel Schwarzenberg (dále jen „navrhovatel“), na zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, (dále též jen „napadený zákon“) pro jeho rozpor s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Navrhovatelé nejprve argumentují rozporem napadeného zákona s principem dělby moci a pravidly demokratického právního státu podle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Dle navrhovatelů je princip dělby moci základním stavebním kamenem demokratického právního státu. Z Ústavy (čl. 2 odst. 3) vyplývá, že jednotlivé moci by si do své působnosti neměly zasahovat. Zákonodárná moc připadá podle čl. 15 Ústavy Parlamentu a činnosti naplňující tento článek nelze rozumět nic jiného než tvorbu právních předpisů, zákonů. Zákonem by měl být takový akt veřejné moci, který obecně upravuje okruh vztahů, na které dopadá. Problematikou obecnosti právní normy jako jejího základního znaku se již Ústavní soud zabýval, např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.)^{*}. Zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně se vyčerpá v jediném okamžiku (realizaci konkrétní stavby). Zákonodárce zvolil takový přístup k právní úpravě, který zcela narušuje zásady uznávané pro tvorbu práva. Ve své podstatě pak postup Parlamentu České republiky podkopává principy demokratického právního státu. Takový postup by byl ospravedlnitelný snad v době historických zlomů společenského vývoje, nikoli ovšem v podmínkách stabilní svobodné společnosti. Nepřípustnost takového řešení se zvláště odhalí při ad absurdum dovedené představě dalších podobných právních předpisů. Obecnost právní normy se v teorii tvorby práva definuje jako obecnost co do předmětu právní normy i co do adresátů právní normy. Obecností co do

^{*} Pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 62, str. 55, vyhlášen pod č. 241/2001 Sb.

předmětu právní úpravy se rozumí, že právní norma vymezuje svou skutkovou podstatu obecně. Právní předpis nesmí řešit konkrétní individuální případy, nýbrž stanovit pravidla pro opakované postupy nebo děje. Předmět napadeného zákona v § 1 je vymezen jedinečně, nikoli obecně, všechny otázky v něm řešené dopadají pouze na konkrétní přistávací dráhu. Tím tento právní akt ztrácí znaky zákona a pojmově získává náležitosti individuálního právního aktu, typicky rozhodnutí. Rozhodnutí ovšem může vydávat pouze exekutiva, nikoli zákonodárce, což vyplývá mimo jiné z ústavní zásady, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tento přímý nepřipustný přesah na ústavní rovině se navíc promítá i do konkrétního správního řízení – vyvlastňovacího. Vyvlastnění je možné pouze na základě zákona, v tomto případě pro účely uvedené v § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a za podmínek podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Naposledy citovaný zákon v § 3 odst. 1 stanoví, že vyvlastnění je přípustné, jen jestliže veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb. musí být veřejný zájem na vyvlastnění prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Správní orgán však v případě postupu podle napadeného zákona nemá pro své správní uvážení žádný prostor. Zákonodárce konstrukcí § 1 ve spojení s § 2 odst. 5 napadeného zákona již de facto vyvlastnil pozemky nacházející se v ploše potřebné pro vybudování vzletové a přistávací dráhy. Ustanovení § 2 odst. 5 napadeného zákona pak stanoví, že veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu vzletové a přistávací dráhy se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon. Vážení veřejných zájmů ve vyvlastňovacím řízení je ale jeho esenciální součástí a výhradní pravomocí vyvlastňovacího úřadu, tedy exekutivního orgánu. Uváděnou právní konstrukcí si Parlament České republiky atrahoval výkon pravomoci vyvlastňovacího úřadu, a postavil se tak v podstatě do role nadřízeného výkonného orgánu, kterým ale není a podle Ústavy být nemůže.

3. Navrhovatelé dále argumentují rozporem napadeného zákona s právem na soudní přezkum (čl. 36 Listiny), čl. 81 a 90 Ústavy a rovněž rozporem s čl. 11 Listiny. Napadený zákon v § 2 odst. 4 zakazuje správnímu úřadu přerušit řízení z důvodu řešení občanskoprávní námitky či řešení jiné předběžné otázky. Stavební nebo vyvlastňovací úřad řízení přerušuje, objeví-li se taková námitka, a vyzve účastníka k podání žaloby. Napadený zákon sice přímo soudní přezkum občanskoprávní námitky nezakazuje, nicméně fakticky soudní přezkum nebo minimálně jeho efektivitu znemožňuje. Než soud dojde k závěru a vydá rozsudek, bude již vzletová a přistávací dráha alespoň ve výstavbě a vlastnické právo dotčeného vlastníka nemovitosti nenávratně pošlapáno. Konkrétně rozhodnutí o vyvlastnění je napadnutelné žalobou s odkladným účinkem ze zákona (§ 28 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb.). Nicméně ani toto řešení nemusí zaručit dostatečnou soudní ochranu vlastnického práva, neboť právě díky nevyjasněným vlastnickým poměrům nemusí být postižený k podání žaloby aktivně legitimován. Dalším problémem, který v případě soudního přezkumu rozhodnutí vydaných na základě napadeného zákona vzniká, je otázka rozsahu tohoto přezkumu. Vzhledem k tomu, že zákonodárce nad rámec svých pravomocí určil vzletovou a přistávací dráhu za stavbu ve veřejném zájmu, nebude se správní soud zabývat otázkou, zda správní orgán nevybočil z rámce daného pro správní uvážení, zda tedy správně hodnotil převahu veřejného zájmu nad zájmem konkrétního vlastníka. Soulad rozhodnutí se zákonem je totiž dán pouze tím, že správní orgán odkázal na napadený zákon, bez toho, aby věc posuzoval v daném konkrétním případě.

II.

4. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření ze dne 3. 3. 2009 pouze popsala proceduru přijetí napadeného zákona s tím, že byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů.

5. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření ze dne 26. 2. 2009 uvedl, že výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, jako výbor garanční, i výbor ústavně-právní doporučily Senátu návrh zákona zamítnout. Oba výbory akcentovaly názor, že posuzovaná právní úprava zavedením zvláštního postupu vůči vlastníkům pozemků dotčených zákonem určenými stavbami není plně konformní s čl. 11 odst. 1 Listiny. Vlastnické právo těchto subjektů tak nabude jiného obsahu a ochrany než

vlastnické právo subjektů jiných. Práva účastníků řízení budou výrazně modifikována ve srovnání s právy účastníků řízení týkajících se „běžných“ dopravních staveb, kde bude postupováno podle obecných předpisů. Z toho lze vyvodit oslabování principu rovnosti občanů před zákonem podle čl. 1 Listiny. Výbory rovněž shledaly narušení ústavní dělby moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, jak je vymezena v hlavě druhé a třetí Ústavy. Zákon stanoví, že uvedené stavby jsou realizovány ve veřejném zájmu, i když tento případný závěr má být podle obecných předpisů až výsledkem individuálního posouzení všech zájmů v území ze strany příslušných správních orgánů. Tím jsou eliminovány právním řádem zavedené procedury, současně je tím vyloučena i možnost přezkumu správního uvážení nezávislým soudem ve správním soudnictví, čímž je omezeno i právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 Listiny. Posouzení případného rozporu napadeného zákona s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy a čl. 11 a 36 Listiny ponechává Senát na úvaze Ústavního soudu.

III.

6. Vzhledem k tomu, že účastníci řízení souhlasili s upuštěním od ústního jednání a Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, byly splněny podmínky, aby Ústavní soud v dané věci rozhodl bez nařízení ústního jednání (§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

IV.

7. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posoudil, zda zákon, jehož ustanovení je posuzováno z hlediska ústavnosti, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

8. Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i z vyjádření účastníků řízení Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila poslanecký návrh napadeného zákona podle sněmovního tisku č. 160 na své 48. schůzi dne 26. 10. 2005 potřebnou většinou hlasů poslanců. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který k němu nepřijal usnesení. Poté byl napadený zákon podepsán a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 186 pod č. 544/2005 Sb.; účinnosti nabyl dnem 30. 12. 2005. Napadený zákon tak byl přijat ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení pravidel stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

9. Ústavní soud konstatuje, že návrh splňuje všechny náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu a nic nebrání jeho projednání plénem Ústavního soudu.

V.

10. Napadený zákon v platném znění obsahuje tento text:

»544/2005 Sb.

ZÁKON

ze dne 2. prosince 2005

o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Veřejný zájem

Vzletová a přistávací dráha 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice,

a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz (dále jen „vzletová a přistávací dráha“), jsou veřejným zájmem¹⁾).

§ 2

(1) Ve věcech správních řízení týkajících se stavby vzletové a přistávací dráhy se lhůty pro řízení stanovené zvláštními právními předpisy²⁾ zkracují na polovinu. Je-li lhůta dána lichým počtem dnů, končí uplynutím následujícího dne po dni, na nějž připadá polovina lhůty.

(2) Ve všech správních řízeních, jakož i při jiné činnosti týkající se stavby vzletové a přistávací dráhy nevyžadují příslušné správní orgány stanoviska od těch dotčených úřadů, které podaly svá stanoviska v dřívějších fázích příprav výstavby vzletové a přistávací dráhy.

(3) Správní řízení týkající se stavby vzletové a přistávací dráhy nelze přerušit

- a) z důvodů uvedených v § 137 odst. 1 a 2 stavebního zákona,
- b) z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu,
- c) podle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu.

(4) Mělo-li by jinak být důvodem přerušení správního řízení posouzení občanskoprávní nebo jiné námitky podle zvláštního právního předpisu³⁾ nebo posouzení předběžné otázky podle správního řádu, o níž pravomocně nerozhodl příslušný orgán, učiní si o nich příslušný správní úřad vlastní úsudek bez ohledu na možnost podat podnět k zahájení řízení u soudu nebo u jiného orgánu a o námitce bez prodlevy rozhodne. Podané odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.

(5) V řízení o vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim potřebných ke stavbě vzletové a přistávací dráhy se za nedosažení dohody podle zvláštního právního předpisu⁴⁾ považuje její uzavření do 30 dnů ode dne doručení nabídky s návrhem náhrady za vyvlastnění za cenu v místě a čase obvyklou. Veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu vzletové a přistávací dráhy se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon.

§ 3

Přechodná a závěrečná ustanovení

(1) Ustanovení § 1 a 2 se vztahují obdobně i na postupy při vydávání stanovisek a vyjádření ke stavbě vzletové a přistávací dráhy, které nepodléhají správnímu řízení.

(2) Správní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

(3) Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení ve věcech stavby vzletové a přistávací dráhy zvláštní zákon⁵⁾, stavební zákon a správní řád.

§ 4

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

Zaorálek v. r.

Klaus v. r.

Paroubek v. r.

¹⁾ Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

§ 108 odst. 2 písm. a) a f) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Například zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ § 137 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ § 110 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.

⁵⁾ Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.«

VI.

11. Ústavní soud z důvodu systematiky nejdříve posuzoval ústavní konformitu § 1 napadeného zákona.

Obdobnou problematikou se Ústavní soud již dříve zabýval, konkrétně ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/04 [nález ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)], ve které bylo napadeno ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého platilo: „Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“ Ústavní soud citovaným nálezem toto ustanovení zrušil, přičemž mj. konstatoval, že »Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazujícího ustanovení § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na původní znění napadeného ustanovení je rovněž dále vhodné citovat ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů: „Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.“ Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní ... Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné. Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky ... Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jí omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje ... Přestože napadeným ustanovením není soudní přezkum zcela vyloučen, je jeho omezení natolik závažné, že závěry vyslovené v citovaném nálezu plně dopadají i na posuzovaný případ. Vzhledem k výše uvedeným argumentům má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a rovněž čl. 36 Listiny. Z pohledu naznačených ústavních kautel jeví se proto návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě důvodným.«

12. S ohledem na to, že citovaná argumentace a závěry dopadají obdobně na případ § 1 napadeného zákona, přičemž Ústavní soud neshledal důvod se od nich odchýlit, pro stručnost postačí odkázat na citovaný náález a vyslovit závěr, že § 1 napadeného zákona je neslučitelný s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy, jakož i s právem na soudní přezkum podle čl. 36 Listiny. Návrh na jeho zrušení tudíž shledal důvodným.

13. Ústavní soud k tomu podotýká, že Parlament byl při projednávání napadeného zákona upozorňován na jeho protiústavnost. Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (viz výše) byl již v době jeho přijímání znám, přičemž už v prvním čtení návrhu napadeného zákona byli na něj poslanci upozorňováni poslancem Jiřím Pospíšilem, který ve druhém čtení reprodukoval obsah citovaného nálezu a uzavřel, že mj. § 1 napadeného zákona je protiústavní. Obdobně vystoupila v rozpravě i poslankyně Eva Dundáčková. Ostatně již vláda ve svém zamítavém stanovisku k návrhu napadeného zákona poukazovala na protiústavnost mj. jeho § 1. S argumenty vedoucími Ústavní soud k přijetí závěru v citovaném nálezu se však nikdo z poslanců v podstatě ani nepokusil relevantně (tj. v ústavněprávní rovině) v rozpravě vyopřadát, tedy nelze kupř. usuzovat, že by zde byl „jen“ rozdílný argumentačně obhajitelný ústavněprávní názor jakožto důvod neřízení se citovaným nálezem Ústavního soudu.

Senát pak přes vše naznačené k návrhu napadeného zákona nepřijal usnesení, přičemž jeho výbor ústavněprávní i výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu přijaly usnesení, kterými doporučily Senátu zamítnutí návrhu napadeného zákona.

Prezident republiky nevyužil institutu práva vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá čl. 50 odst. 1 Ústavy, a napadený zákon podepsal.

14. Ústavní soud apeluje na zákonodárnou moc, aby se *pro futuro* důsledněji zabývala ústavní souladností projednávaných návrhů zákonů, a to zvláště za situace existující judikatury Ústavního soudu, na niž je dokonce v průběhu legislativního procesu upozorňováno.

VII.

15. V předchozím bodě citovaná argumentace a závěr § 1 napadeného zákona dopadá obdobně rovněž na § 2 odst. 5 in fine, dle kterého platí: „Veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu vzletové a přistávací dráhy se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon.“. Proto Ústavní soud zrušil jako protiústavní i toto ustanovení napadeného zákona.

VIII.

16. Pokud se jedná o zbyvajících ustanovení, z jejich akcesorické povahy ve vztahu ke zrušenému ustanovení § 1 napadeného zákona, který jako jediný dostatečně konkretizuje stavby, na něž se má napadený zákon vztahovat, plyne nutnost i jejich zrušení, neboť jejich samotná normativní existence by ztrácela rozumný smysl, nebyla by v praxi použitelná. K jejich zrušení vede rovněž jejich následující protiústavnost.

17. Společným jmenovatelem těchto ustanovení je, že předchozí meritorní argumentace a závěry (tj. stran zakotvení konkrétního legálního veřejného zájmu) na jejich případ nedopadají, neboť v nich totiž není obsažena deklarace veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem. Jde „toliko“ o úpravu určitých odchylných procesních pravidel od obecných procesních pravidel zakotvených ve správněprávních předpisech.

18. Navrhovatelé argumentují tím, že předmětná ustanovení napadeného zákona, odchylná se od obecné úpravy, upravují jedinečný případ, což vybočuje současně z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. To samo o sobě má mít dle navrhovatelů za následek protiústavnost takového zákona.

19. Pokud by Ústavní soud akceptoval takovou argumentaci navrhovatelů, znamenalo by to, že by jakákoliv právní úprava jedinečného případu znamenala protiústavnost. Ústavní soud však již ve své judikatuře [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.)] zformuloval předpoklady pro výjimky, při jejichž splnění by bylo možné uvažovat o ústavnosti zákona upravujícího jedinečný (tj. konkrétní) případ, tedy za splnění předpokladu, že zákon týkající se jedinečného případu nepředstavuje porušení principu rovnosti. Hledisko, jež nutno testovat jako první, je

kritériem posouzení ústavnosti stavu založeného neakcesorickou nerovností: „princip rovnosti však nenabízí nijaké skutečné omezení zákonů týkajících se jedinečného případu, protože právě umožňuje, aby se s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo, odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem *ratia* – ne pouhé *voluntas* – se začleňuje do uspořádané struktury právního státu.“ (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 31). Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem *voluntas* (libovůle), musí tudíž pro něj existovat racionální argumenty. Není přitom součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality. Hledisko druhé je představováno kritériem posuzování ústavnosti stavu založeného akcesorickou nerovností; je jím nepřipustnost nerovnosti, která má za následek dotčení ústavních práv a svobod.

20. Z pohledu naznačených ústavních maxim se jeví návrh na zrušení i ustanovení § 2 odst. 1, 2, 3, 4 a 5 napadeného zákona důvodným.

Zákonodárce jimi totiž zakládá neodůvodněnou nerovnost, a to již z pohledu neakcesorické nerovnosti, neboť jí schází zákonodárcem explicitně vyjádřený, případně implicitně v normativní úpravě obsažený účel, který by bylo možné považovat za výraz *ratia*. Nepodává takto žádné racionální argumenty na podporu závěru, proč právě pro řízení o (v napadeném zákoně regulované) stavbě s ohledem na vlastní ten který specifický charakter má být stanoven odlišný právní režim, tj. odlišné procesní normy (ve srovnání s obecnou úpravou). Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmetné 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.

IX.

21. Ústavní soud uzavírá, že napadený zákon je v rozporu s čl. 1, čl. 11 odst. 1 větou druhou, čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny, jakož i s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy. Ústavní soud shledal návrh důvodným, a proto napadený zákon zrušil.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.