

## LEGISLATIVNÍ VÝVOJ LINIOVÉHO ZÁKONA ANEB JSME STÁLE V PRÁVNÍM STÁTĚ?

JUDr. Adam Novák, Ph.D., JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

### Úvod

Na konci roku 2023 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.<sup>1</sup> Citovaný zákon novelizoval celkem 17 předpisů, a to na základě řady poslaneckých návrhů, tj. až v rámci projednávání návrhu v Parlamentu. Kromě rozšíření liniového zákona na těžební infrastrukturu, infrastrukturu pro ukládání oxidu uhličitého a strategické investiční stavby nebo speciální úpravu staveb pro energetickou bezpečnost, došlo také mimo jiné ke změnám v působnosti České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), tj. v oblasti s liniovým zákonem nijak nesouvisející. Předkládání poslaneckých návrhů bylo v daném případě natolik rozsáhlé a živelné, že na to reagoval Senát v usnesení č. 37 z 19. schůze konané dne 29. listopadu 2023, kterým: „*I. vyjadřuje nelibost nad živelnými poslaneckými změnami ve vládním návrhu zákona, jejichž důsledkem je návrh rozsáhlých a závažných změn nejen v liniovém zákoně, ale i v řadě dalších zákonů, přičemž mnohé ze změn nemají s vládním návrhem zákona věcnou souvislost a důvodů, které vedly k jejich přijetí, se lze jen dohadovat a II. žádá Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, aby ve své zákonodárné činnosti dbala na dodržování ústavních mezí a principů dobrého zákonodárství.*“

Kromě „přílepkové metody“ přípravy zákonů, která je kvůli hojnosti využívání v podmínkách ČR jednou ze slabin legislativního procesu, je průvodní otázkou to, zda obsah liniového zákona (ať už v původní nebo aktuální podobě) přispívá k naplnění základních požadavků právního státu. Tedy, zda naplňuje požadavek na to, aby právní řád byl stručný, přehledný, jasný, efektivní a logicky uspořádaný.<sup>2</sup>

Podle vymezení předmětu liniového zákona je jeho hlavním cílem urychlení povolovacích procesů. Zrychlení má být především ve stavebním řízení a ve vylastňovacím procesu, nicméně může dopadat i na další povolovací procesy (např. v ochraně životního prostředí). V tomto kontextu si nelze nevsimnout toho, že

<sup>1</sup> Pozn. označení „liniový zákon“ používáme v následujícím textu jako zastřešující pojem pro úpravu v zákoně č. 416/2009 Sb., a to v jeho různých historických podobách, tj. také pro úpravu účinnou od 1. 1. 2024, kdy došlo ke změně názvu zákona. Odkazy na jednotlivá ustanovení liniového zákona vycházejí z období a znění právní úpravy dle textu článku.

<sup>2</sup> Tošner, O. Zákon o urychlení výstavby infrastruktury – krok správným směrem? In Správní právo. 1/2013, s. 25.

cíl urychlení povolovacích procesů je i jedním z hlavních leitmotivů stavebního zákona z roku 2021 (zákon č. 283/2021 Sb.), který konkrétně přinesl jednotné povolovací řízení a další hmotněprávní a procesní urychlovací prvky. Je tedy otázkou, do jaké míry je nově nabobtnalý liniový zákon odůvodněn racionální úvahou zákonodárce o nutnosti speciálních odchylek od obecné právní úpravy, resp. zavádění odchýlných postupů ve zvláštním zákoně, když i obecná právní úpravu obsahuje urychlovací prvky. Tošner v článku z roku 2012 poukazuje na to, že již agenda stavebního zákona je oblastí, kterou nelze označit za stručnou, jasnou a efektivní,<sup>3</sup> přičemž tento stav se podle autorů tohoto příspěvku nezměnil ani s přijetím nového stavebního zákona. Přehlednost a jasnost právní úpravy není bohužel ani znakem aktuální podoby liniového zákona, který přináší další výjimky.

V rámci tohoto příspěvku se věnujeme nejen současné podobě liniového zákona, ale také navazujeme na jeho historický vývoj. Právě z tohoto historického srovnání vyplývá zásadní rozdíl mezi původním úzkým záměrem a stávající podobou zákona. Již jen z formálního hlediska stojí za zmínku to, že z původního zákona o sedmi paragrafech (který při tisku zabral cca dvě strany A4) se stal právní předpis, který čítá třicet osm paragrafů a při tisku má zhruba třináct stran A4.

Pokud jde o historický kontext, považujeme jej za důležitý také z hlediska právní vědy a udržení povědomí o (dis)kontinuitě s původní podobou liniového zákona. Zabýváme se také judikaturou reagující na liniový zákon, která může ukázat to, jaké směřování právní úpravy je hodnoceno jako legitimní.

Cílem tohoto příspěvku je tedy poukázat na historickou stopu zákona a také na to, že změny přichází živelně a „zdola“ od poslanců a zájmových skupin, přičemž i taková právní úprava (která není žádoucí) může být součástí právního řádu, která je předmětem dalšího legislativního vývoje. Chceme upozornit také na to, že živelnost přípravy přináší mimo jiné disbalanci mezi různými zákony, nedostatky v ochraně veřejných zájmů, nebo nejistotu o tom, co platí pro adresáty právních norem. V některých případech dokonce hrozí až riziko nepřijatelného zásahu do ústavně zaručených práv. Důvodem takového stavu je podle našeho názoru mimo jiné to, že poslanecké návrhy nevycházejí z dlouhodobé komplexní vládní strategie<sup>4</sup> a chybí jim podrobná analýza dopadů právní úpravy ve formě RIA a důvodové zprávy. Zároveň v takových případech není ani možné vyloučit zájmové ovlivnění přijímaných zákonů.

Náš článek je rozdělen do čtyř částí. První část popisuje historický vývoj liniového zákona, a to včetně posledních změn pro možnost srovnání různých znění

<sup>3</sup> Tošner, O. Op. cit. S. 25–26.

<sup>4</sup> Byť některé poslanecké návrhy jsou fakticky připravované jednotlivými resorty, které jinak nejsou schopné své záměry věcně nebo adekvátně časově prosadit; ovšem ani to nelze považovat za žádoucí postup.

zákoně úpravy. Druhá část článku je věnována problematice změn legislativy, které byly schváleny společně se změnami liniového zákona. Třetí část článku je věnována judikaturnímu vývoji liniového zákona. Poslední část článku je pak věnována rizikům, která mohou být spojena s tvorbou legislativy jako v případě liniového zákona.

## Historický legislativní vývoj liniového zákona

Samotný návrh liniového zákona byl původně předložen skupinou poslanců jako návrh zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, která měla být předmětným zákonem prohlášena za veřejný zájem.<sup>5</sup> Tento návrh zákona ovšem odmítla vláda. Důvodem bylo zejména to, že jeho přijetím by došlo k nepřipustným zásahům do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem ČR. Vláda poukazovala na to, že veřejný zájem musí být prokázán až v konkrétním (vyvlastňovacím) řízení. Zamítavé stanovisko vlády bylo vydáno po nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/4, který se týkal zrušení části zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, na který vláda taktéž reagovala a ztotožnila se s ním. Připomeňme, že Ústavní soud v této věci konstatoval, že vymezení konkrétní stavby jako záměru ve veřejném zájmu zákonem (zde šlo o výstavbu vodní cesty Vltava-Labe, resp. výstavbu jezů na těchto řekách pro modernizaci a rozvoj této vodní cesty) je v rozporu s dělbou moci. Dalo se tedy předpokládat, že stejný osud by potkal i „liniový“ zákon, který by vymezoval veřejný zájem pro jeden konkrétní záměr.

Další rozpory, na které vláda upozornila, se týkaly vztahu navrhovaného zákona a stavebního zákona, zákona o vyvlastnění či správního řádu.<sup>6</sup> Jednalo se např. o výhradu, že se jedná o nepřímé (a tedy nepřipustné) novelizace obecných předpisů a předkladatel dostatečně nezohledňuje již existující právní úpravu.

S ohledem na uvedené výhrady bylo původní znění zákona značně přepracováno a zákon byl rozšířen obecně na urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Dopravní infrastrukturou se v tomto směru rozuměly stavby dopravní infrastruktury a stavby s ní související, které jsou umístovány v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje (dále jen „PÚR“) nebo jako veřejně prospěšné stavby vymezené v územně-plánovací dokumentaci.<sup>7</sup> Již v této podobě liniový zákon obsahoval ustanovení, kterým byla zkrácena lhůta pro podání žaloby k přezkumu rozhodnutí vydaného ve správním řízení, a to na jednu polovinu.

<sup>5</sup> Sněmovní tisk 549/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=549&ct1=0>.

<sup>6</sup> Sněmovní tisk 549/1, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=549&ct1=1>.

<sup>7</sup> Ust. § 1 odst. 2 liniového zákona.

Zároveň byla zavedena povinnost soudů rozhodnout o žalobě ve lhůtě 90 dnů (jedná se o pořádkovou lhůtu).<sup>8</sup>

Za zmínku stojí také to, že v původním návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou byla uvedena obecně také technická infrastruktura, tj. výstavba kanalizace, vodovodu a dalších liniových staveb,<sup>9</sup> která však v konečném znění nezůstala. Oproti poslaneckému návrhu nebyla přijata ani speciální úprava vyvlastňovacího řízení pro dané záměry. Návrh liniového zákona (po změnách v Poslanecké sněmovně) byl v rámci projednání v Senátu dále přepracován a Poslanecká sněmovna zákon přijala ve znění schváleném Senátem. Celý proces přijetí zákona přitom trval rok a půl (od předložení původního návrhu skupiny poslanců v červenci 2008 až do publikování ve Sbírce zákonů v listopadu 2009).

Zákonem č. 209/2011 Sb. přibyla do původního rozsahu liniového zákona také vodní a energetická infrastruktura. V případě vodní infrastruktury se opět jednalo o stavby umístované v plochách a koridorech dle PÚR a veřejně prospěšné stavby proti povodním. Energetickou infrastrukturou byla míněna elektrizační a plynárenská soustava podle energetického zákona zřizovaná ve veřejném zájmu, a to pokud není v rozporu s PÚR a zásadami územního rozvoje kraje (dále jen „ZÚR“).<sup>10</sup> Doplnění vodní a energetické infrastruktury bylo iniciováno Senátem<sup>11</sup> a reagovalo na připomínky některých orgánů veřejné správy, které se odkazem pouze na dopravní infrastrukturu cítily být poškozeny.<sup>12</sup> Změna rovněž výslovně vymezila použití lhůty 90 dnů také na jednání soudů ohledně opravných prostředků.

Zákonem č. 194/2017 Sb. došlo k dalšímu rozšíření záměrů spadajících do režimu liniového zákona, a to na elektronické komunikace. Dle důvodové zprávy mělo být cílem zejména sjednocení lhůt ve správních řízeních při povolování liniových staveb.

Významnou změnou byla novela provedená zákonem č. 225/2017 Sb. schválená v rámci velké novelizace stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Došlo zejména ke zpřesnění předmětu liniového zákona, a to tak, že zahrnuje úpravu *postupů při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací a uvádění těchto staveb*

<sup>8</sup> Ust. § 2 odst. liniového zákona.

<sup>9</sup> Důvodem byla obava Senátu, že takto vymezená infrastruktura by vedla k zavádějícímu výkladu rozsahu působnosti zákona, což Poslanecká sněmovna akceptovala. Viz důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb.

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb. k tomu uvedla, že „*Obecný postup při povolování staveb tak bude prolomen jen v případech, kdy bude ověřen buď veřejný zájem nebo stavba bude zahrnuta do územně plánovací dokumentace vyššího stupně, tj. do zásad územního rozvoje kraje.*“ Tj. veřejný zájem není zákonem apriori stanoven, ale je vázán na další, konkrétně územně plánovací postupy.

<sup>11</sup> Štandera, J. Geneze právní úpravy povolování staveb dopravní infrastruktury. In *Bulletin Stavební právo*. 3/2016, s. 40–46.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb.

do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Liniový zákon byl dále rozšířen, a to na povolování projektů tzv. společného zájmu. Vymezení vodní<sup>13</sup> a energetické infrastruktury bylo dále zpřesněno a do dopravní infrastruktury byly výslovně zařazeny železniční stavby. K řízení ohledně staveb dopravní infrastruktury (dálnice, silnice, dráhy) byla navíc novelou soudního řádu správního výslovně určena příslušnost Krajského soudu v Ostravě a byl u něj zřízen specializovaný senát.<sup>14</sup> Předmětnou novelizací byla také založena povinnost příslušného úřadu poučit účastníky řízení o tom, že se na řízení vztahuje liniový zákon.

Další, velmi podstatnou změnu přinesl zákon č. 169/2018 Sb., který do § 2 odst. 7 liniového zákona vložil tzv. fikci závazného stanoviska. V případě, pokud příslušným orgánem nebylo závazné stanovisko vydáno ve lhůtě 60 dnů od chvíle, kdy k tomu byl orgánem vedoucím předmětné řízení vyzván, platilo, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží (výjimkou bylo závazné stanovisko EIA, na které uvedený postup nedopadal).<sup>15</sup>

Zákon č. 169/2018 Sb. rovněž upřesnil, že urychlovací procesy se vztahují také na získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění řešených staveb podle liniového zákona, čímž výslovně zahrnul vyvlastňovací procesy. Stejným zákonem byla doplněna příloha s výčtem vybraných staveb dopravní infrastruktury, které podléhají liniovému zákonu, nicméně vyjmenované stavby nebyly výslovně označeny jako záměry ve veřejném zájmu

Do liniového zákona byla vložena také možnost vydat tzv. mezitímní rozhodnutí.<sup>16</sup> Institut mezitímního rozhodnutí reaguje na to, že obecně rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje dva výroky - jeden výrok o vyvlastnění a jeden výrok o náhradě za vyvlastnění. Úprava mezitímního rozhodnutí umožňuje rozhodnout nejprve o základu věci - o vyvlastnění. Náhrada za vyvlastnění bude řešena samostatně až po právní moci tohoto rozhodnutí. Toto schéma umožňuje pokračovat v povolovacích procesech podle stavebního zákona bez ohledu na možný vleklý a často problematický spor o výši náhrady.

<sup>13</sup> V rámci vymezení vodní infrastruktury byla nově výslovně zahrnuta mimo jiné stavba vodního díla budovaná ve veřejném zájmu ke zmírnění následků sucha.

<sup>14</sup> Ust. § 7 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>15</sup> Novelizace vycházela z poslaneckého návrhu zákona, který ovšem popsany postup vůbec neobsahoval, a tedy ani neodůvodňoval - Sněmovní tisk 76/0, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=76&ct1=0>.

<sup>16</sup> Mezitímní rozhodnutí bylo dále upraveno novelou provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., kdy do liniového zákona přibyla ustanovení § 4c a § 4d.

Z procesního hlediska je zajímavá také další úprava fikce závazného stanoviska. Na základě zákona č. 403/2020 Sb. si mohl dotčený orgán vyhradit prodlouženou lhůtu 30 dnů k vydání závazného stanoviska ode dne konání společného jednání. Společné jednání přitom stavební úřad nařizuje za situace, pokud je nezbytné zajistit chybějící závazná stanoviska nebo jsou tato závazná stanoviska protichůdná.<sup>17</sup> Stavební úřad měl kromě toho povinnost řízení přerušit, pokud stavebník požádal dotčený orgán o vydání závazného stanoviska a toto závazné stanovisko nebylo před podáním žádosti vydáno, a zároveň marně neuplynula lhůta pro jeho vydání (§ 2c).

Za zmínku stojí také novely liniového zákona, které těsně předcházely zákonu č. 465/2023 Sb. a byly přijímány především v souvislosti s novým stavebním zákonem – zákony č. 284/2021 Sb., č. 126/2023 Sb. a č. 202/2023 Sb. V případě zákona č. 284/2021 Sb. se jednalo zejména o změny procesního charakteru, a to s ohledem na vedení jediného řízení o povolení záměru na místo územního a následně stavebního řízení. Dále byla upravena příslušnost stavebního úřadu pro projekty tzv. společného zájmu energetické infrastruktury, kterým se stal Dopravní a energetický stavební úřad. Došlo také ke změně legální definice infrastruktury elektronických komunikací a byla omezena platnost znaleckých posudků pro stanovení výkupní ceny.

V novele liniového zákona provedené v roce 2023 zákonem č. 465/2023 Sb. mělo původně dojít k minimalistické transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Nicméně pozměňovací návrhy hospodářského výboru i jednotlivých poslanců došlo v Poslanecké sněmovně ke značnému rozšíření obsahu novely.<sup>18</sup> Tyto zásahy se dotkly nejen okruhu sledovaných záměrů (strategicky významných staveb), ale také oblastí, které s agendou liniového zákona vůbec nesouvisí.

Důvodnost a podložení některých změn věcnými argumenty zcela chybí, a to i když praktické dopady mohou být zásadního významu. Příkladem toho je omezení kompetencí ČIŽP, kterému se podrobněji věnujeme dále. Uvedenou novelizací došlo také ke změně názvu zákona, která měla zohlednit jeho širší záběr. Nově jde tedy o zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.<sup>19</sup>

Pokud jde o rozsah zákona, kromě původně zahrnutých staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, byly

<sup>17</sup> Viz úprava v § 2c s novým označením Řízení o vydání územního rozhodnutí a společného povolení u vybraných staveb energetické infrastruktury a staveb infrastruktury elektronických komunikací.

<sup>18</sup> C. H. Beck, Urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Právní zpravodaj, 1. 12. 2023. Urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Právní zpravodaj, 10. 11. 2023. Dostupné <https://www.beck-online.cz/>.

<sup>19</sup> Došlo tím také ke zrušení zkráceného názvu liniový zákon zavedeného k 1. 1. 2021.

doplněny stavby těžební infrastruktury,<sup>20</sup> tj. také ložiska kamene a šterkopísku, infrastruktura pro ukládání oxidu uhličitého<sup>21</sup> a také strategické investiční stavby.<sup>22</sup> Pokud jde o věcné vymezení, jedná se v zásadě o areály pro výrobu produktů strategického významu – např. výroba baterií do automobilů, výroba čipů, robotická výroba nebo výroba a zpracování vodíku nebo datová centra. Pro tyto stavby platí, že posuzování vlivů záměru zajišťuje Ministerstvo životního, a dále to, že stavební úřad není oprávněn prodloužit lhůtu pro rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, nelze prodloužit lhůtu pro vydání závazného stanoviska nebo vyjádření k záměru (výjimkou je jednotné environmentální stanovisko), odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru strategické investiční stavby není přípustné (§ 2n odst. 4 liniového zákona).

Doplněna byla vnitrozemská vodní cesta na úsecích Pardubice – státní hranice s Německem a Praha – Mělník a přístavy na ní, a dále výslovně vyjmenované terminály železniční a silniční dopravy. Do kategorie energetické infrastruktury byly doplněny dobýjecí stanice, vodíkové čerpací stanice a čerpací stanice na zkapalněný metan. Výslovně byly mezi vybrané stavby energetické infrastruktury zahrnuty stavby pro energetickou bezpečnost. Těmi se rozumí stavby pro jadernou energetiku včetně široce vymezených souvisejících staveb uvnitř i vně areálu jaderného zařízení (např. nezbytná dopravní infrastruktura nebo sklady čerstvého nebo vyhořelého jaderného paliva). Stavby pro energetickou bezpečnost jsou ze zákona veřejně prospěšnou stavbou<sup>23</sup> a slouží k zajištění bezpečnostních zájmů České republiky v podobě udržitelné a soběstačné výroby energie. Proti rozhodnutí o povolení záměru stavby pro energetickou bezpečnost nebude přípustné odvo-

<sup>20</sup> Ust. § 1 odst. 9 liniového zákona: „Těžební infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek strategického významu podle horního zákona, jakož i stavby sloužící k jejich úpravě a zušlechťování prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, dále stavby určené k jejich přepravě a úložná místa pro těžební odpad.“

<sup>21</sup> Ust. § 1 odst. 10 liniového zákona: „Infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého se pro účely tohoto zákona rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého.“

<sup>22</sup> Strategickou investiční stavbu se rozumí stavba pro výrobu a skladování umístovaná v zastavitelných nebo transformačních plochách o rozloze nejméně 100 ha vymezených k tomuto účelu v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje, pokud je uvedena v příloze k zákonu. Viz § 1 odst. 13 liniového zákona.

<sup>23</sup> Připomeňme, že podle stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba nebo zařízení pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu vymezená v územně plánovací dokumentaci a stavby a zařízení s ní související nebo podmiňující její realizaci (§ 11 odst. 1), úkolem územního plánování je mimo jiné vymezovat veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (§ 39 písm. k) a podle § 180 odst. 1 lze práva k pozemkům a stavbám odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci a jde-li o uskutečnění veřejně prospěšné stavby. Vymezení nějaké stavby apriori jako veřejně prospěšné stavby tedy předjímá možnost jejího vyvlastnění, a také to, že jde o stavbu ve veřejném zájmu. Lze předpokládat, že zákonodárce chtěl právě tohoto pojetí dosáhnout a podpořit vyvlastňovací procesy.



lání (§ 2d odst. 1) a nelze prodloužit lhůtu pro závazné stanovisko; výjimkou jsou případy mezistátní EIA nebo jednotné environmentální stanovisko (§ 2d odst. 2).

Nová, třetí část zákona (§ 5e až 5i), upravuje stavby vybrané transevropské dopravní infrastruktury (TEN-T) včetně vymezení časového rámce pro ukončení relevantních správních řízení. Udělování povolení by nemělo překročit dobu 4 let.

Předmětná ustanovení jsou právě tím primárním důvodem pro novelizaci a tvoří základ vládního návrhu.<sup>24</sup> Novelizovaný zákon velmi podrobně rozepisuje, jaké informace má Ministerstvo dopravy zveřejnit na svých stránkách, jaký je rozsah předběžné informace pro stavby TEN-T, popř. jak mají postupovat dotčené orgány. Jedná se z našeho pohledu o poměrně nestandardní úpravu vztahů mezi správními orgány. Ministerstvo dopravy má v podstatě zveřejnit obecné informace jako je např. označení příslušných orgánů (stavebních úřadů příslušných k vedení řízení o povolení záměru TEN-T, dotčených orgánů nebo správních orgánů věcně příslušných k vedení řízení o souvisejících žádostech) nebo náležitosti žádosti o povolení záměru nebo o vydání podkladového vyjádření nebo závazného stanoviska. Očekávali bychom, že tyto informace budou zřejmé ze samotné právní úpravy, případně pro zveřejnění těchto informací nebude nezbytná zákonná právní úprava (srov. též právní úpravu práva na informace). Důvodová zpráva k tomu v podstatě uvádí, že tím plní povinnost členských států Evropské unie poskytnout předkladatelům projektů snadno dostupné informace, zejména prostřednictvím informačních portálů, o povoleních, rozhodnutích a stanoviscích, která mohou být vyžadována k realizaci projektu. Jde o informace týkající se údajů, které mají předkladatelé projektů správním orgánům předkládat, lhůt, jimiž se relevantní procedury řídí, a správních orgánů a zúčastněných stran zapojených do předmětných procedur. Podle předkladatele mají členské státy poskytnout rovněž informace o totožnosti určeného orgánu. Nicméně způsob implementace – podrobný výslovný výpis požadavků ve zvláštním (liniovém) zákoně působí spíše jako nežádoucí zahušťování práva. Zavádí se také „speciální“ předběžná informace, která se však částečně překrývá s předběžnou informací podle stavebního zákona, zejm. v tom, podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí o povolení záměru a za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět. Pro účely povolování TEN-T má stavební úřad předat žadateli také informace o nezbytnosti podání související žádosti, jakož i o náležitostech související žádosti. Dotčený orgán má dále informovat příslušný stavební úřad, že obdržel žádost o vyjádření nebo závazné stanovisko. Také má neprodleně zaslat stejnopis písemného vyhotovení, popř. sdělit, že „díky“ fikci jde o stanovisko nebo vyjádření souhlasné a bez podmínek. Zároveň je ale nastaven závazný postup: „*Nevydá-li v zákonné lhůtě dotčený orgán*

<sup>24</sup> Sněmovní tisk č. 410, Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>.



*vyjádření nebo závazné stanovisko, která jsou podkladem pro povolení záměru, nebo správní orgán rozhodnutí o související žádosti, dá stavební úřad příslušný k povolení záměru podnět k učinění opatření proti nečinnosti správnímu orgánu nadřízenému orgánu, který měl vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí o související žádosti vydat.“ V tomto ustanovení není jasná návaznost na uplatněnou fikci, pokud jde o závazné stanovisko, která je „náhradním rozhodnutím“, nikoliv nečinností. Nestandardně má podnět podávat přímo správní orgán.<sup>25</sup>*

V důvodové zprávě se k tomu uvádí, že daná úprava dopadá na všechny kroky v „postupu udělování povolení“, tj. nejen na řízení o povolení záměru, ale také na veškerá vnitrostátní správní řízení, která jsou předpokladem uskutečnění stavby vybrané transevropské dopravní infrastruktury.

Pokud jde o lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních vymezených v § 1 liniového zákona, ty se zkracují na polovinu, o žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Zkracování lhůt naopak nově neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona. Stavební zákon z roku 2021 totiž zavádí 1 měsíční lhůtu pro žaloby proti všem rozhodnutím stavebního úřadu (vyjma rozhodnutí o přestupku).<sup>26</sup> Současně ale ponechává možnost žalobu doplnit ve dvouměsíční lhůtě. Jde-li o stavbu pro energetickou bezpečnost, pak je výslovně stanoveno, že lhůty pro podání žaloby činí jeden měsíc, a dále že žalobu nelze rozšířit o dosud nenapadené výroky nebo je rozšířit o další žalobní body po uplynutí této lhůty.

Dále platí, že návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí vydanému v řízení podle § 1 liniového zákona lze podat pouze společně se žalobou. Totéž platí pro návrh odkladného účinku při podání opravného prostředku. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží.

K odstranění vad podání ve správním i soudním řízení po lhůtě stanovené pro jejich podání, se nebude přihlížet. Správní orgán a soud k odstranění nedostatků podání nevyzývá. Pokud je podáno odvolání a důvody nejsou doplněny v řádné odvolací lhůtě, odvolací správní orgán přezkoumává pouze soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Nová právní úprava tedy limituje možnost podat tzv. blanketní odvolání.

Liniový zákon v nové podobě limituje také závazná stanoviska dotčených orgánů. U staveb pro energetickou bezpečnost nebude možné prodlužovat lhůtu pro vydávání závazných stanovisek nebo vyjádření (s výjimkou mezistátního posuzo-

<sup>25</sup> Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu: „I.4. Opravné prostředky - Navrhovaná právní úprava nezakládá žádné nové správní řízení a zakládá 1 specifický nástroj proti nesprávnému postupu orgánů veřejné správy – kompetenci příslušného stavebního úřadu příslušného k povolení záměru dát podnět k učinění opatření proti nečinnosti, kdy adresátem tohoto podnětu bude správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání vyjádření nebo závazného stanoviska anebo k vedení řízení o související žádosti. Tento nadřízený správní orgán pak s podnětem naloží v souladu se správním řádem.“

<sup>26</sup> Viz § 306 stavebního zákona.

vání EIA nebo jednotného environmentálního stanoviska). V případě marného uplynutí lhůty pro jejich vydání se uplatní fikce kladného závazného stanoviska bez podmínek. V daném případě není ovšem vyloučeno zahájení přezkumného řízení, které musí splňovat některé speciální podmínky. Po ukončení přezkumného řízení nejsou další opravné prostředky proti závaznému stanovisku přípustné.

Nově obsahuje liniový zákon možnost vydat dílčí územní rozvojový plán. Ten byl zaveden na základě pozměňovacího návrhu poslance a ministra Martina Kupky. Formálně je integrován do liniového zákona (nový § 21a násl.), věcně ale doplňuje strukturu územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Podle nové úpravy může vláda v případě naléhavého veřejného zájmu do doby vydání územního rozvojového plánu na návrh příslušného resortu rozhodnout o pořízení dílčího územního rozvojového plánu, tj. (závazného nástroje) plánu pouze pro vybraný záměr dopravní infrastruktury celostátního nebo mezinárodního významu nebo přesahující svým významem území jednoho kraje. Nové řešení má přinést urychlení výstavby vysokorychlostních železnic a dalších klíčových dopravních staveb. Dílčí územní rozvojový plán je závazný pro rozhodování v území; je nadřazenou dokumentací proti územním plánům obcí a zásadám územního rozvoje krajů. Pořizovatelem dílčího územního rozvojového plánu je Ministerstvo dopravy, v jehož gesci jsou zároveň realizovány hlavní dopravní stavby, což vyvolává pochybnosti o nepodjatém přístupu. Dílčí územní rozvojový plán může být vydán i před vydáním prvního územního rozvojového plánu (v podstatě má cíleně řešit stav, kdy celorepublikový ÚRP ještě neexistuje<sup>27</sup>), do kterého by měl být následně integrován. Nový nástroj může na jedné straně nahradit zdoluhavé a do jisté míry těžkopádné územně plánovací procesy, rizikem je nedostatečné zohlednění práv dotčených osob a veřejných zájmů.

Zcela nově byl doplněn § 3e liniového zákona. V případě, že jde o stavbu dopravní infrastruktury, která podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vyvlastňování pozemků bude možné zahájit již v okamžiku, kdy bude vydáno souhlasné závazné stanovisko EIA, resp., kdy bude ve zjišťovacím řízení stanoveno, že uvedená stavba nepodléhá EIA.

V rámci úpravy vyvlastňovacího procesu bylo tzv. mezitímní rozhodnutí rozšířeno na další stavby.<sup>28</sup> Vyvlastňovací úřad v těchto případech (jsou-li splněny

<sup>27</sup> Po dokončení a odevzdání tohoto článku bylo dne 20. 9. 2024 zveřejněna veřejná vyhláška: Oznámení o vydání Územního rozvojového plánu, viz [https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/uredni\\_deska/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-uzemniho-rozvojoveho-planu-215562/](https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/uredni_deska/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-uzemniho-rozvojoveho-planu-215562/).

<sup>28</sup> Tento postup je rozšířen na všechny stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury v příloze č. 1 nebo v koridorech vymezených v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje; na místní komunikace I. třídy nebo speciální, tramvajové nebo trolejbusové dráhy, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci či rozvojové oblasti podle politiky územního rozvoje

podmínky pro vyvlastnění s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění) vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí.

## Novelizace (ne)souvisejících předpisů

Zákonem č. 465/2023 Sb. byl mimo jiné novelizován stavební zákon. Do stavebního zákona z roku 2006 měl být zanesen nový koncept plánovacích smluv. Změna však byla zavedena s účinností od 1. 1. 2024, když již byl zároveň „starý“ stavební zákon zrušen.<sup>29</sup> V návaznosti na záměry řešené v liniovém zákoně došlo nicméně ke změnám příloh stavebního zákona z roku 2021, které určují povolovací režim.<sup>30</sup>

Novela se dotkla také Státní energetické koncepce. Její součástí se má podle novelizovaného znění zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií stát vymezení strategických oblastí celorepublikového významu pro umístování staveb pro energetickou bezpečnost podle liniového zákona. Přitom se má zohlednit zejména předpokládaná poptávka po energiích, dostupnost příslušné síťové infrastruktury a potřebný instalovaný výkon vyroben tak, aby byly naplněny cíle České republiky v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů a výroby energie z nízkouhlíkových zdrojů.

Na úseku zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) byl schválen pozměňovací návrh poslance Libora Turka, prostřednictvím kterého je státu umožněno ovlivňovat kontrolu nad energeticky strategickými celky (v oblasti elektřiny, zemního plynu nebo centrálního zásobování teplem). K na-

---

(metropolitní rozvojová oblast).

Mezitímní rozhodnutí (s výjimkou nepřípustnosti odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí) dopadá také na stavby energetické infrastruktury neuvedené v příloze č. 1 k liniovému zákonu, a to jak vymezené, tak i nevymezené v územně plánovací dokumentaci, stavby těžební infrastruktury nebo stavby infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého.

<sup>29</sup> V tomto kontextu lze připomenout, že stavební zákon z roku 2021 obsahuje novou úpravu plánovacích smluv, tedy právně závazných ujednání mezi obcí (krajem) a investorem (developerem) o jeho spoluúčasti na vybudování nové nebo úpravách staré veřejné infrastruktury, kdy namísto dříve používaných nepojmenovaných smluv půjde nově o veřejnoprávní smlouvy

<sup>30</sup> V příloze č. 1 odst. 1 písm. a) stavebního zákona byl doplněn bod 32. zahrnující stavby veřejné technické infrastruktury a přístřešky, vždy o jednom nadzemním podlaží do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné nebo pobytové místnosti nebo hygienická zařízení, a které neslouží k ustájení nebo chovu zvířat a neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů, a jsou-li umístovány v zastavěném území mimo veřejná prostranství. V příloze č. 3 s výtčtem vyhranzených staveb došlo ke změně vymezení rozlohy záměrů v zastavitelných nebo transformačních plochách ze 100ha na 45ha, což navazuje na výtčet strategických investičních staveb v liniovém zákoně. Do přílohy č. 3 byly doplněny stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého.

bytí vlivu nad energeticky strategickým celkem bude třeba souhlas Ministerstva průmyslu a obchodu (nový § 3a energetického zákona).

Nový zákonný rámec byl stanoven také pro výkupní ceny u nově chystaných jaderných elektráren. Jednalo se opět o pozměňovací návrh poslance Libora Turka, tentokrát k zákonu č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice. Nově je upravena smlouva o vyrovnávacím režimu uzavíraná mezi Českou republikou, operátorem trhu a oprávněným investorem nízkouhlíkové výroby. Smlouva má obsahovat podmínky pro výplatu vyrovnávací platby a vzájemná práva a povinnosti k zajištění výroby a dodávky elektřiny z nízkouhlíkové výroby do elektrizační soustavy České republiky.

Když zůstaneme v širší oblasti jaderné energetiky, do zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon bylo doplněno ustanovení, že předseda Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (SÚJB) má plat podle 16. třídy platového tarifu.

Rozsáhlé úpravy se dotkly úseku těžby nerostných surovin a surovin pro výstavbu. V zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) byla doplněna definice kritických nerostů, mezi něž je zařazen také kámen a štěrkopísek.<sup>31</sup> Podle nového § 3 odst. 5 jsou vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek realizovány ve veřejném zájmu. Nově je v § 6a definováno ložisko strategického významu, což je ložisko kritických nerostů, které má mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle liniového zákona, které stanoví vláda nařízením. Do horního zákona byl doplněn vyvlastňovací titul v zájmu uskutečnění otvřky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu (nový § 32b horního zákona), doplněna byla také zvláštní ustanovení o dobývacím prostoru pro dobývání kritického nerostu, jakož i o dobývacím prostoru pro dobývání ložiska strategického významu (urychlení cestou fikce závazných stanovisek, koncentrace námitek účastníků řízení, omezení v odvolacím řízení). Zrcadlově k hornímu zákonu a s odkazem na nové pojmy v něm uvedené byl upraven zrychlený postup také v zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.<sup>32</sup>

V zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů byla úložiště oxidu uhličitého a přepravní síť označeny jako veřejně prospěšné stavby (§ 2a).

<sup>31</sup> Kritické nerosty jsou radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, vápenec, pokud je vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů, a nevyhrazené nerosty stavebního kamene a štěrkopísku, nachází-li se tyto nevyhrazené nerosty na ložiskách, které se považují za výhradní.

<sup>32</sup> Viz nová ustanovení § 18b Zvláštní ustanovení o povolení hornické činnosti pro dobývání kritických nerostů, § 18c Zvláštní ustanovení o povolení hornické činnosti pro dobývání ložiska strategického významu.

Na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) je zásadní zejména redukce kompetencí ČIŽP. Přitom stanovisko ČIŽP bylo často důvodem pro provedení celého posuzovacího procesu („velké EIA“).<sup>33</sup> Považujeme za velmi nestandardní to, aby omezení působnosti hlavního kontrolního orgánu na úseku ochrany životního prostředí bylo řešeno formou legislativního přílepu, to dokonce aniž by k tomu existovala hlubší analýza. Přitom nejde o jedinou změnu působnosti ČIŽP provedenou v návaznosti na liniový zákon. Působnosti ČIŽP se totiž dotýká také změna provedená v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle § 80 tohoto zákona měla ČIŽP kontrolovat, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Nově ČIŽP ztrácí kontrolu nad činností fyzických osob nepodnikajících (kromě kontroly podmíněnosti podle zákona o zemědělství). Limitována je tedy také možnost ukládat nápravná opatření nebo v případech hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Kompetenci vůči fyzickým osobám nepodnikajícím budou mít nadále pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ostatní orgány ochrany přírody (podle toho, o jaké chráněné území se jedná). ČIŽP sama uvádí, že podněty, u kterých bude zřejmé, že odpovědnou osobou je fyzická osoba nepodnikající, bez dalšího postoupí příslušnému orgánu.<sup>34, 35</sup>

Pokud jde o úsek ochrany přírody, v rámci novelizace zákona č. 114/1992 Sb. předložené na jaře 2024 do meziresortního připomínkového řízení se nicméně navrhuje v § 80 doplnit odst. 5, podle něhož má mít ČIŽP právo kontrolovat dodržování ustanovení tohoto zákona týkající se ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a ochrany ptáků, požadovat od právníckých osob, podnikajících fyzických a fyzických osob prokázání původu a odebrat jim nedovoleně držené jedince; také má řešit přestupky právníckých, podnikajících fyzických osob a fyzických osob, pokud jsou porušeny povinnosti podle tohoto zákona týkající se ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nebo ochrany ptáků.

V zákoně o EIA byly dále provedeny změny v působnosti Ministerstva životního prostředí, které nově zajišťuje posuzování záměrů týkajících se staveb pro energetickou bezpečnost (a jejich změn) podle zákona o urychlení výstavby stra-

<sup>33</sup> Jelínková, J. Omezení působnosti České inspekce životního prostředí [online], In Ochrana přírody. 1/2024, dostupné na <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/vyzkum-a-dokumentace/omezeni-pusobnosti-cizp/>.

<sup>34</sup> Viz k tomu bližší informace dostupné na <https://www.cizp.cz/>.

<sup>35</sup> Na změny v působnosti ČIŽP reagoval Zelený kruh s jasným závěrem, že omezování pravomoci ČIŽP je krok špatným směrem. Vyčítá změně zejména to, že jde o změny vyvolané potřebou úspor, nikoliv věcnou analýzou potřeb, blíže k tomu na <https://zelenykruh.cz/omezovani-pravomoci-cizp-je-krok-spatnym-smerem/>.

tegicky významné infrastruktury. Jedná se o věci, o kterých rozhoduje Dopravní a energetický stavební úřad podle stavebního zákona, a to i ve sloupci „Orgán kraje“.

V příloze zákona o EIA se také nově vymezuje rozsah posuzování větrných elektráren. Původně podléhaly zjišťovacímu řízení větrné elektrárny s výškou stožáru od stanoveného limitu, tj. od 50 m. Nově se zjišťovací řízení vztáhne sice na větrné elektrárny s výškou stožáru od 50 m, ovšem za splnění podmínky, že jde o umístění v lokalitách soustavy NATURA 2000 nebo ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech, nebo v místě, které je k nejbližšímu chráněnému venkovnímu prostoru staveb blíže než 1 km od stožáru větrné elektrárny, nebo v místě, které je od jiné stávající nebo připravované větrné elektrárny blíže než 3 km od stožáru větrné elektrárny, nebo pokud jsou umístovány alespoň 4 větrné elektrárny.

Podle nového § 23 odst. 12 EIAZ se vyloučení opakovaného prodloužení platnosti stanoviska podle § 9a odst. 4 věty třetí<sup>36</sup> nepoužije pro záměr modulární jaderné elektrárny. Platnost stanoviska vydaného pro takový záměr lze prodloužit opakovaně, maximálně však dvakrát.

Další dílčí změny byly provedeny v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.<sup>37</sup>

## Judikатурní vývoj liniového zákona

Nestandardní vývoj liniového zákona spojený s jeho vznikem z poslaneckého návrhu, jeho následné značné úpravy, rozšiřování předmětu zákona a zavádění nových procesních institutů byly příčinou toho, že se jeho obsahu významně věnovaly i soudy. Důvodem soudního přezkumu bylo zejména to, že obsah liniového zákona nebyl pro adresáty norem vždy plně srozumitelný a předvídatelný.

<sup>36</sup> „Platnost stanoviska je 7 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska příslušný úřad na žádost oznamovatele prodlouží závazným stanoviskem o 5 let, pokud nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Opakované prodloužení platnosti stanoviska je vyloučeno. Žádost o prodloužení platnosti stanoviska musí být podána před jejím uplynutím; platnost stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena. Součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska je podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska. Prodloužení platnosti stanoviska spolu s podkladem uvedeným v předchozí větě příslušný úřad zveřejní podle § 16. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí v navazujícím řízení v prvním stupni podle odstavce 3 věty třetí, platí, že platnost stanoviska neuplyne dříve než 60 dnů po dni, kdy ke zrušení takového rozhodnutí došlo.“

<sup>37</sup> Zde se řeší režim zvláštního užívání, kdy souhlas vlastníka se zvláštním užíváním se nově nevyžaduje v případech, že se jedná o stavbu nebo zařízení přípojek technické infrastruktury nebo další stavby nebo zařízení technické infrastruktury, které jsou drobnou stavbou podle přílohy č. 1 stavebního zákona.

Jak již bylo uvedeno výše, zákonodárce se ještě před vznikem liniového zákona snažil o prosazení či urychlení výstavby konkrétních významných projektů prostřednictvím samostatného zákona, což však narazilo na rozhodování Ústavního soudu. Ten konkrétně označení výstavby jezů na Labi jako záměrů ve veřejném zájmu přímo zákonem považoval za narušení dělby moci a proto danou úpravu zrušil.<sup>38</sup> Stejným způsobem přistoupil k legislativnímu záměru, který se týkal výstavby nové vzletové dráhy na letišti Praha Ruzyně.<sup>39</sup> Zajímavostí je v tomto směru zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně,<sup>40</sup> který byl řádně schválený a zůstal v platnosti až do zrušení zákonem č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů, k 1. 1. 2024, zároveň ale nikdy nebyl aplikován.

V judikatuře se řešilo samotné vymezení použití liniového zákona. Až do konce roku 2017 byl předmět zákona vymezen tak, že upravoval „*postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací*“. Problematickým v tomto směru bylo zejména uchopení obsahu termínu „postup v souvislosti s urychlením výstavby“. Samozřejmě do tohoto termínu není problém zařadit stavební a předcházející územní řízení. Problematické ovšem bylo zařazení postupů na úseku vyvlastňovacího řízení, kdy toto se nemusí týkat pouze konkrétního záměru, ale také souvisejících činností (záměrů). Nejvyšší správní soud řešil povolení křižovatky navazující na úsek dálnice D3, kdy tato křižovatka byla umístována rámci samostatného řízení. V rozsudku ze dne 15. 6. 2015, č.j. 6 As 94/2015-20 Nejvyšší správní soud uvedl, že k použití liniového zákona má dojít nejen u územního a stavebního řízení, ale také u řízení, která jsou součástí širší přípravy realizace staveb, tj. i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům, a to také v případě, že slouží pro související stavby s hlavním záměrem.<sup>41</sup>

Soudní praxe se dále zabývala tím, zda lze liniový zákon vztáhnout i na další řízení kromě zmiňovaného územního, stavebního a vyvlastňovacího řízení.

Nejvyšší správní soud tak navázal rozsudkem ze dne 25. 6. 2015, č.j. 1 As 13/2015-295. V něm dále konkretizoval a rozvedl, na která všechna řízení se zrych-

<sup>38</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/4.

<sup>39</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

<sup>40</sup> V ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona bylo stanoveno, že všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice - Sulkov (s odkazem na vymezení v závazné části územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace) jsou veřejným zájmem.

<sup>41</sup> „Za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury) je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb, což je i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům. I v těchto řízeních se tedy uplatní zkrácená lhůta pro podání žaloby k soudu k přezkoumání nebo nahrazení správního rozhodnutí (§ 2 odst. 5 věta první zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury).“



lení podle liniového zákona vztahuje či by se vztahovat mohlo. Zároveň sám konstatoval, že v zákoně použitá definice není pro adresáty norem dostatečně určitá a v případě jejich nejistoty musí dojít k výkladu ve prospěch jejich práv a nelze krátit lhůty pro podání opravných prostředků: „Znění § 1 zákona o urychlení výstavby není dostatečně určité, resp. není zcela zřejmé, že se tento zákon vztahuje i na řízení podle zákona o integrované prevenci. Pod pojem „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ lze s jistotou zahrnout celou řadu řízení a postupů (např. územní řízení, řízení o vydání stavebního povolení, postup o vydání kolaudačního souhlasu, řízení o převlastnění, ale i řízení o vydání rozhodnutí o kácení dřevin, řízení o vydání rozhodnutí o výjimkách ze zvláště chráněných druhů, aj.). Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 30. července 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12, uvedl, že „... za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb...“ Jak je z výkladu Ústavního soudu patrné, pojem postup v souvislosti s urychlením výstavby obsahuje celou řadu řízení a postupů, jejichž výčet však není dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu pro adresáty této normy dostatečně určitý. V situaci, kdy nelze s jistotou tvrdit, že daný případ spadá pod aplikační působnost zákona o urychlení výstavby, tedy konkrétně, že se zkrátí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o vydání (změně) integrovaného povolení, nemůže se Nejvyšší správní soud přiklonit k interpretaci tohoto zákona způsobem, který by umožnil aplikovat zkrácení lhůty k podání žaloby. Naopak v případě, kdy je možné danou normu interpretovat více způsoby, je vždy nutné jí vyložit tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do práv účastníků řízení na spravedlivý proces jednáním v rozporu s principem právní jistoty.“

V této souvislosti Nejvyšší správní soud vyslovil další zajímavý závěr, a to, že pro aplikovatelnost liniového zákona v těchto souvisejících řízeních musí být ze strany správního orgánu uvedeno, že se dané správní řízení vede dle liniového zákona: „Proto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud se působnost zákona o urychlení výstavby vztahuje na příslušné správní řízení, musí tato skutečnost vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí. Není přípustné, aby jeho působnost na dané řízení vyšla najevo až v okamžiku soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud tímto neuzavírá, že řízení o vydání (změně) integrovaného povolení není postupem v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby, avšak v situaci, kdy je daná právní norma takovýmto způsobem neurčitá, nelze jí aplikovat na daný případ s negativními dopady do sféry stěžovatele; to vše právě za situace, kdy v napadeném rozhodnutí není uveden žádný odkaz na zákon o urychlení výstavby.“

Povinnost příslušného úřadu poučit účastníky řízení o tom, že se na řízení vztahuje liniový zákon, byla výslovně zavedena novelizací liniového zákona provedenou v roce 2017.

Problematický výklad rozsahu řízení, na které se liniový zákon vztahuje, měl být napraven novelami zákony č. 225/2017 Sb. a č. 169/2018 Sb. Zde došlo k přesnějšímu určení postupů a řízení, na které se liniový zákon vztahuje. Základní okruh řízení tak v podstatě pokrýval kromě postupů podle stavebního zákona výslovně i otázky týkající se získání práv k pozemkům a stavbám. I nadále však bylo možné jeho záběr vykládat s rozšířením na další řízení, a to s ohledem na obecnou formulaci: „*Tento zákon upravuje postupy při přípravě, umístování a povolování staveb... a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami*“.

Další řešenou otázkou bylo to, zda musí sám investor, resp. žadatel výslovně žádat o uplatnění liniového zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2020, č.j. 2 As 252/2020-46 dospěl k závěru, že liniový zákon se v případě povolování vymezených staveb použije automaticky a není nezbytné toto v žádosti výslovně požadovat: „*Přítomnost odkazu na zákon o urychlení výstavby v žádosti o umístění stavby není podle Nejvyššího správního soudu relevantní. Zákon nestanovuje jako podmínku pro aplikaci pravidel urychlené výstavby na řízení podat specifickou žádost či zákon o urychlené výstavbě explicitně citovat. Aplikace zákona o urychlení výstavby je dána vymezením zákonného okruhu druhů staveb, popř. postupů, v § 1 zákona o urychlení výstavby. V případech vymezených podle § 1 zákona o urychlení výstavby se tedy tento zákon aplikuje, aniž by bylo nutno o vedení řízení v jeho režimu žádat.*“

Zvláštní pozornost byla (také v odborné literatuře) věnována zkracování lhůt na polovinu.<sup>42</sup> Zatímco v případě územního rozhodnutí či stavebního povolení toto zřejmě nečinilo problém, nejasnosti byly v otázce opravných prostředků proti rozsudkům. Část odborné veřejnosti dospěla k závěru, že zkrácení lhůt na jednu polovinu by se mělo dotýkat i lhůt pro podávání opravných prostředků.<sup>43</sup> Text zákona tomu však neodpovídal (ani v původní podobě zákona) a směřoval pouze na podání žalob (v případě správní žaloby šlo o zkrácení lhůty ze dvou měsíců na polovinu, tedy jeden měsíc). U kasační stížnosti by se tak lhůta zkrátila z dvou týdnů na jeden, v případě podání odvolání proti rozsudku soudu dle páté části občanského soudního řádu má jít o krácení 15 denní lhůty, není však jasné, zda by taková lhůta byla 8 nebo 7 dnů.<sup>44</sup> Danou otázkou se zabýval Nejvyšší správní

<sup>42</sup> Tošner, O. Op. cit. S. 25–29.

<sup>43</sup> Handrlica, J. Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury, In Správní právo, 7/2012, s. 437–447.

<sup>44</sup> Čistě formálně správně by se muselo jednat o 7,5 dne.

soud, který v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č.j. 8 As 109/2022-64 posoudil kasační stížnost jako včas podanou s odůvodněním, že podle § 2 odst. 2 liniového zákona se zkrácení lhůt týká pouze lhůt pro podání žaloby, nikoliv mimořádného opravného prostředku. V dané věci tak poukázal na to, že pro podání kasační stížnosti se uplatní lhůta dvou týdnů podle § 106 odst. 2 s. ř. s.

Jak byla zmíněno výše, liniový zákon obsahuje povinnost poučit účastníky řízení, že se na něj vztahuje liniový zákon. Upozornění o zkracování lhůt však součástí poučení podle Nejvyššího správního soudu být nemusí.<sup>45</sup>

Jedním ze sporných bodů liniového zákona před novelou zákonem č. 465/2023 Sb. bylo také zavedení institutu tzv. mezitímního rozhodnutí v případě rozhodnutí o vyvlastnění. S ohledem na skutečnost, že mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění v podstatě umožňuje odsunout rozhodnutí o náhradě za vyvlastněný majetek do budoucna (a oddělit jej od rozhodnutí o vyvlastnění), byla také tato část liniového zákona (konkrétně ustanovení § 4a liniového zákona ve znění novely zákonem č. 169/2018 Sb.) z důvodu možné protiústavnosti, konkrétně pro možný rozpor s články 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) podrobena soudnímu přezkumu ze strany Ústavního soudu. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18 dovodil, že „rozfázování“ procesu vyvlastnění, tedy použití institutu mezitímního rozhodnutí v liniovém zákoně, není v rozporu s čl. 11 odst. 4 LZPS.<sup>46</sup> Důsledky mezitímního rozhodnutí jsou navíc zmírněny zakotvením úhrady zálohy na náhradu za vyvlastnění. Ohledně určování výše zálohy<sup>47</sup> sice Ústavní soud připustil, že dochází k určitému zásahu do práv vyvlastňovaného, ale zároveň dovodil, že tento zásah není natolik intenzivní, aby dosáhl ústavní úrovně.<sup>48</sup>

Další řešenou otázkou byla nemožnost podat odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí.<sup>49</sup> Ani zavedení jednoinstančnosti daného rozhodování však nebylo Ústavním soudem v citovaném nálezu označeno za protiústavní. Důvodem byla zejména ta skutečnost, že správní řád v § 81 odst. 1 takový postup umožňuje. Podle Ústavního soudu nárok na dvojstupňové správní řízení v právním řádu zakotven není. Ostatně již nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02 uvádí, že LZPS ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na vícestupňové řízení, a to ani v případě soudního řízení. Obecně platí, že ochrana musí být účastníkům řízení poskytnuta v soudním

<sup>45</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2020, č.j. 24 Cdo 3221/2019.

<sup>46</sup> Je ovšem nezbytné upozornit na skutečnost, že mezitímní rozhodnutí dle § 4a liniového zákona nelze chápat ve smyslu mezitímního rozhodnutí dle § 148 správního řádu.

<sup>47</sup> Záloha je stanovována na základě znaleckého posudku vyhotovovaného na základě zadání vyvlastňujícího.

<sup>48</sup> Bod 114 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

<sup>49</sup> Ust. § 4a odst. 2 *liniového zákona*.

řízení, což v daném případě zajištěno je (žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí možná je). Ústavní soud navíc odkázal i na určitou kompenzaci absence dvojinstančnosti řízení tím, že případně žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí může být přiznán odkladný účinek.<sup>50</sup> Vzhledem k tomu, že odkladný účinek není přiznáván automaticky, může to v některých případech poukazovat na kolizi s ochranou jiných zájmů, resp. zasáhnout do zaručených lidských práv. Židek zvláště upozorňuje na situaci, mezitímní rozhodnutí představuje zásah do obydlí. Dotčení vyvlastňování pak musí podat návrh na odkladný účinek žaloby nebo návrh na vydání předběžného opatření.<sup>51</sup>

Pokud jde o vymezení záměrů, na které liniový zákon dopadá, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18 řešil, zda je uvedení konkrétních záměrů v příloze liniového zákona (k návrhu skupiny 18 senátorek a senátorů) ústavně souladným řešením. Podle něj zvolený postup není v rozporu s dělbou moci, a to s ohledem na skutečnost, že Parlament je v tomto směru oprávněn určit, co bude onou stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě, což může učinit i prostřednictvím přílohy s konkrétním výčtem záměrů. Zároveň v daném případě není liniovým zákonem stanoveno, že se jedná o stavby ve veřejném zájmu, jako tomu bylo v případě jezů na Labi či letiště Praha-Ruzyně.<sup>52</sup> Ústavní soud v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem. Zrušením přílohy by v podstatě došlo ke zrušení smyslu zákona.<sup>53</sup> Ústavní soud dále komentoval to, že zvolené stavby a záměry jsou výsledkem demokratické diskuse na úrovni exekutivy i/a zákonodárského sboru jako orgánu vzešlého ze svobodných a demokratických voleb. Židek, který analyzoval obsah přílohy, uzavřel, že jde o záměry, které jsou *prima facie* pro rozvoj České republiky v nejrůznějších oblastech (ať již jde o stavby silniční, drážní, vodní, letecké, elektroenergetické či plynárenské infrastruktury) zjevně důležité a pro trvale udržitelný rozvoj České republiky do jisté míry pravděpodobně nezbytné, což nevylučuje to, že je možné o zařazení některých z nich vést diskusi. Z pohledu Židka však bylo zásadní to, že příloha splňuje kritérium obecnosti zá-

<sup>50</sup> Případně kolidující zájmy při rozhodování o přiznání odkladného účinku by musely být podrobeny testu proporcionality. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2008, č.j. 5 As 17/2008-131. Viz též § 4 liniového zákona: *Je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění, přizná soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.*

<sup>51</sup> Blíže 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*, ročník: 22, vydání 2., s. 89–95.

<sup>52</sup> Bod 154 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

<sup>53</sup> Blíže viz Židek, D. Op. cit. S. 84–88.

kona, kdy napadenou právní úpravou není zasaženo do moci výkoné ani soudní, a kdy zároveň moc soudní garantuje zákonnost a ústavnost případných vyvlastňovacích řízení vedených vůči dotčeným vlastníkům.<sup>54</sup>

### Shrnutí rizik právní úpravy

Z legislativního a judikaturního přehledu je patrné, že liniový zákon prošel od svého přijetí do novely provedené zákonem č. 465/2023 Sb. značným vývojem, který ale nelze vždy označit za přehledný a pochopitelný pro adresáty norem. To dokládá i množství doprovodné judikatury, která se často týká velmi podstatných institutů zákona.

Cíl liniového zákona je nicméně od jeho původní podoby v roce 2009 stále stejný – zrychlení povolovacích procesů, a to prioritně u vybraných celospolečensky významných záměrů (příčemž okruh těchto záměrů se postupně zásadně rozšiřuje). Poslední rozšíření působnosti liniového zákona reaguje mimo jiné na potřebu řešení klimatické krize, a to prioritizací záměrů energetické infrastruktury vč. dobýjecích stanic nebo čerpacích vodíkových stanic pro alternativní paliva. Zákonodárce v aktuální podobě liniového zákona reflektuje klimaticko-energetickou strategii České republiky ve směru posílení výstavby jaderných elektráren včetně souvisejících staveb a zařízení a podporuje konkrétní liniové a další záměry vč. nově vymezených strategických investičních staveb a také včetně těžby kamene a šterkopísku, které jsou zásadní surovinou pro jejich realizaci.

Požadavku na urychlení povolovacích procesů nelze nic vytknout, nicméně lze mít výhrady k samotnému živelnému způsobu vzniku zákonné úpravy, k nutnosti samostatné speciální právní úpravy (v situaci, kdy nový stavební zákon byl schvalován také právě s cílem urychlení povolovacích procesů), jakož i k dílčím prvkům liniového zákona, které ostatně byly v řadě případů předmětem soudního přezkumu. Kritickým místem liniového zákona v současné podobě je omezení práv účastníků řízení a oslabení ochrany veřejných zájmů.

Kromě toho lze uplatnit výhradu proti přílepkům, tj. legislativním změnám, které neodpovídají základním principům právního státu. Příkladem takové praxe je s liniovým zákonem nesouvisející a nesystematické okleštění působnosti ČIŽP. Jedná se o nežádoucí postupy (viz také v úvodu citované usnesení Senátu), které mohou být dokonce protiústavní. O tom svědčí nálezh Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002 Pl. ÚS 21/01 podle něhož: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasť formou

<sup>54</sup> Židek, D. Op. cit. S. 88.

podaných pozměňovacích návrhů... Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ Nicméně pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně nesouvisející s původním předmětem návrhu jsou ze zkušenosti autorů tohoto článku dlouhodobě spíše pravidlem než výjimečným procesním postupem.

Jak už bylo řešeno v úvodu, živelnost poslaneckých iniciativ kritizoval ve svém usnesení Senát, který ale současně celou rozsáhlou novelu liniového zákona a dalších předpisů ve znění poslaneckých návrhů schválil. V českých podmínkách jde o dlouhodobý problém. Již v roce 2007 Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 2. 2007 Pl. ÚS 77/06 konstatoval, že: „*Neutěšené poměry v tvorbě zákonů v České republice prokazují nedostatečnou funkčnost mechanismů kontroly z nitra zákonodárského procesu. Jde o situaci o to závažnější, že není excesem, ale stává se neblahou praxí.*“ Problém této praxe je v tom, že chybí řádný legislativní proces včetně odůvodnění postupů zákonodárce, což oslabuje důvěru v právo, jeho pochopení a jeho akceptaci. Liniový zákon je ve své nové podobě příkladem složitého a těžko uchopitelného právního textu, kde speciální úprava vylučuje obecnou úpravu, aby posléze udělala výjimku z tohoto pravidla; nebo kde je právní řád v rovině zákona zahuštěn výčtem postupů v rámci veřejné správy, které by mohly být upraveny např. v metodice. Domníváme se, že v takové situaci je poměrně obtížné ustálení vědomí o tom, co jako právo skutečně platí.<sup>55</sup>

Liniový zákon byl několikrát posuzován nejvyššími soudy, takže se normotvůrce mohla obsahově poučit z dřívější soudní praxe. To je patrné např. již ve využití konceptu veřejného zájmu. Liniový zákon se vyhýbá tomu, aby stanovil, že určitá konkrétní stavba nebo záměr jsou ve veřejném zájmu. Ostatně ani záměry v příloze neoznačuje apriori za veřejný zájem. Na tomto místě lze připomenout závěry Ústavního soudu zmiňované výše, které se zabývaly tím, zda je akceptovatelné výslovné uvedení strategických staveb – prioritizovaných záměrů v textu zákona, resp. v jeho přílohách. Dle našeho názoru se Ústavní soud s touto otázkou v nálezu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 vypořádal dostatečně. Výčet záměrů v příloze zákona tak ještě neznamená to, že v případě správního řízení budou

<sup>55</sup> Podpůrně k tomu také např. usnesení Senátu č. 303 z 25. 1. 2006: „...*neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí.*“

tyto akceptovány jako zájmy veřejné nebo jako zájmy nadřazené, byť jejich začleňování do liniového zákona předjímá jejich specifickou povahu.

Z podobné úvahy zřejmě vychází zákonodárce, když nově stavby pro energetickou bezpečnost prohlašuje za veřejně prospěšné. Blíže totiž neurčuje, o jaké konkrétní stavby se má jednat. Obdobně jsou v zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů za veřejně prospěšné stavby označena úložiště oxidu uhličitého.

Problematické je nicméně podle nás to, že výčet prioritizovaných záměrů vzniká až na půdě Parlamentu, a nikoliv v řádném legislativním procesu. Chybí tedy mezirezortní připomínkové řízení, kde by se připomínkující místa mohla vyjádřit k tomu, zda je např. posílení jádra adekvátním a udržitelným řešením pro dosažení klimatických cílů, a zda lze spoléhat na úložiště oxidu uhličitého v situaci, kdy samotný vývoj technologií zachytávání je zatím spíše vědeckým tématem než realitou.<sup>56</sup> S ohledem na potřebu komplexního řešení klimatické změny je žádoucí, aby zásadní pozornost byla věnována nejen technologickým řešením, ale také obnově přírody, jelikož přírodní zdroje zajišťují nenahraditelné ekosystémové služby.

Pokud jde o zrychlení lhůt pro soudní přezkum, přestože možnost stanovení jiné lhůty pro podání žaloby zvláštním zákonem je legitimním opatřením,<sup>57</sup> otázkou pro praxi zůstává, zda skutečně zkrácení lhůt může natolik významně zkrátit realizaci záměru vymezeného liniovým zákonem a může dostatečně odůvodnit snížení právní jistoty pro adresáty norem v podobě různé délky procesních lhůt.<sup>58</sup> Zrychlení je pak možné předpokládat v zásadě pouze u případů, kdy účastníci v podstatě jen nestihnou podat opravný prostředek ve zkrácených lhůtách. V této souvislosti je možné doplnit aktuální usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č.j. 8 As 96/2024-96, kterým byla potvrzena nemožnost podání tzv. blanketní kasační stížnosti dle znění liniového zákona od 1. 1. 2024. Účastníci naopak musí podat kompletní kasační stížnost ve lhůtě 14 dnů. Toto přitom potvrdil Nejvyšší správní soud i za situace, kdy správní žaloba byla podána ještě před 1. 1. 2024 a zároveň byl stěžovatel po podání blanketní kasační stížnosti vyzván soudem k doplnění neúplné kasační stížnosti ve lhůtě 30 dnů.<sup>59</sup> Na druhou

<sup>56</sup> Přitom aktualizovaný energeticko-klimatický plán České republiky počítá s potřebou zachycení a uložení přes 8 milionu tun CO<sub>2</sub> ročně. S ohledem na omezené kapacity ukládání CO<sub>2</sub> do horninových struktur bude potřeba významné množství zachycených emisí CO<sub>2</sub> přepravovat do zahraničí, dostupné na <https://www.ekonews.cz/zachytavani-co2-vyjde-na-miliardy-v-cesku-ho-zatim-zkou-seji-jen-vedci/>.

<sup>57</sup> Viz § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: „Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, *nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*“

<sup>58</sup> K tomu viz Tošner, O. Op. cit. S. 25–29.

<sup>59</sup> „I. Ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné in-



stranu Nejvyšší správní soud ve stejném usnesení uvedl, že stěžovatel může podat jednoduchou kasační stížnost bez vad, kterou může následně dále rozšiřovat: „Pokud je však kasační stížnost bez vad, není stěžovatel vázán jakoukoliv lhůtou z hlediska jejího dalšího rozšíření. Z toho je třeba vycházet i v nynější věci... Jinak řečeno, pokud ústavně souladný výklad právní úpravy umožňuje stěžovateli podat i v relativně krátké zákonné lhůtě bezvadnou kasační stížnost, byť pouze s částí či základem kasační argumentace, kterou pak může rozšiřovat, neshledává ani v nyní aplikovaném ustanovení Nejvyšší správní soud rozpor s právem na spravedlivý proces (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).“ Je tedy opět otázkou, zda v takových případech skutečně dojde k zamýšlenému zrychlení celého procesu.

Jde-li o odkladný účinek žaloby, § 1 liniového zákona požaduje podání návrhu na jeho uplatnění pouze společně se žalobou. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží. Na odkladný účinek sice není právní nárok a pro soudní přezkum není automaticky přiznán, na druhé straně dotčený účastník, který nemá právo na odvolání a jeho obranou je až soudní přezkum, si musí být vědom toho, že o odkladný účinek musí včas požádat a žádost odůvodnit. Nová právní úprava tak navádí spíše k tomu, aby se o odkladný účinek preventivně žádalo vždy rovnou s podáním žaloby, a to aniž by se zohledňovala specifika daného případu.

Pokud jde o nemožnost podání odvolání proti rozhodnutí, podobně jako u krácení lhůt pro žalobu se sice nejedná o protiústavní postupy,<sup>60</sup> nicméně v každém případě jde o oslabení práv dotčených osob, a konečném důsledku toto řešení může přinést nejistotu pro všechny účastníky správního řízení. Negativně dopadá také na ochranu veřejných zájmů, jejichž dotčení bude přezkoumáváno až před soudem (nedojde-li k nenárokovému přezkumu podle správního řádu). Zrušená možnost odvolání je chápána jako obrana proti obstrukcím, ale je třeba vzít v úvahu, že argumenty účastníků řízení mohou naopak příslušným úřadům v rané fázi přípravy záměru poskytnout cenné informace a souvislosti, které umožní předejít škodám.

---

*frastruktury, představuje speciální úpravu vůči § 106 odst. 3 s. ř. s. Shledá-li tedy Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost ve věcech týkajících se přezkumu rozhodnutí vydaných v režimu uvedeného zákona nemá všechny náležitosti (zde chybějící důvody), k odstranění vad stěžovatele nevyzývá. Odstraní-li stěžovatel vady kasační stížnosti po uplynutí lhůty k jejímu podání, soud k nim nemůže přihlížet.; II. Vyzve-li předseda senátu Nejvyššího správního soudu stěžovatele chybně k odstranění vad kasační stížnosti, nevylučuje taková výzva v případě kasační stížnosti podané v poslední den lhůty použití § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.; III. Bylo-li řízení o kasační stížnosti zahájeno po 1. 1. 2024, použije se na takové řízení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění účinném od 1. 1. 2024 (čl. II bod 2 zákona č. 465/2023 Sb.).“*

<sup>60</sup> Byť je dvojinančnost (resp. rozhodování ve dvou stupních – možnost odvolání k nadřízenému správnímu, kde jde stále o jedno správní řízení) orgánu ve správním řízení typickým institutem, nejde o základní zásadu rozhodování o právech a povinnostech správními orgány.

Dalším prvkem, se kterým liniový zákon již téměř automaticky počítá, je fikce vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů. Fikce tak ztrácí podobu výjimečného nástroje správního práva. Naopak, nový stavební zákon a také zákon č. 465/2023 Sb. k ní přistupují jako k běžnému prostředku pro urychlení povolovacích procesů. Pokulhává ale odůvodnění – argumentace ve prospěch ochrany veřejných zájmů. Jelínková považuje dokonce za nemravné, aby ochrana veřejných zájmů, která přísluší především správním orgánům, byla realizována pouze tehdy, pokud je k tomu může donutit a donutí některý z účastníků řízení nebo až správní soud.<sup>61</sup> Přitom je zřejmé, že vyloučení možnosti „napravit“ nečinnost při vydávání závazného stanoviska je v příkrém rozporu s ochranou veřejných zájmů. Přezkumné řízení (jako alternativní postup) má samozřejmě (kromě poměrně přísných lhůt) tu slabinu, že se nejedná o nárokový podnět nebo opravný prostředek.<sup>62</sup> Rizika spojená s fikcí závazných stanovisek podle stavebního zákona může nést v konečném důsledku žadatel, který usiluje o rychlé vyřízení věci a místo toho se dočká obnovy řízení, a tedy významného prodloužení celkové doby realizace záměru.

V oblasti vlastnického práva vnímáme zvláště závažný dopad prostřednictvím nového § 3e liniového zákona. U staveb dopravní infrastruktury, která podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vyvlastňování pozemků bude možné zahájit již v okamžiku, kdy bude vydáno souhlasné závazné stanovisko EIA, resp. kdy bude ve zjišťovacím řízení stanoveno, že uvedená stavba nepodléhá EIA. Vyvlastňovací proces v tomto případě může být zásahem do ústavně zaručených práv, protože v dané fázi není záměr povolený, není ani v konkrétním správním řízení potvrzeno, že se jedná o zájem veřejný.

Za zcela zbytečné považujeme řešení marginálií jako je plat předsedy SÚJB. S ohledem na to, že pro určení platového tarifu/platové třídy stanoví právní úprava jasná pravidla (viz např. § 145 odst. 2, § 152 odst. 1 zákona o státní službě a jeho prováděcí nařízení), není příliš jasné, proč pro předsedu SÚJB platí zvláštní přístup.

Omezení role ČIŽP prostřednictvím přílepku bez hlubšího věcného zdůvodnění, jak bylo popsáno výše, považujeme za zcela nestandardní a nežádoucí přístup zakládající rizika pro ochranu životního prostředí.

Jako pozitivní propojení lze hodnotit propojení prioritizovaných záměrů na PÚR, zásady územního rozvoje, resp. územní rozvojový plán (s výhradou dílčího ÚRP), tj. záměry zahrnuté v územně plánovací dokumentaci, které prošly příslušným schvalovacím procesem (za předpokladu, že nedochází k dalšímu oklešťování práv veřejnosti a role dotčených orgánů v územně plánovacích procesech).

<sup>61</sup> Jelínková, J. Fikce souhlasného závazného, stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In *Správní právo*, 2/2021, s. 115.

<sup>62</sup> K tomu též Jelínková, J. *Op. cit.* S. 109-119.

## Závěr

Liniový zákon je již poměrně stabilní součástí českého právního řádu, která se dále významně rozvíjí a zejména rozšiřuje. Tento zákon přitom může pomoci řešit některé akutní společenské potřeby, na které by jiné právní předpisy nemohly dostatečně flexibilně reagovat. Pokud přijmeme trend, že specifické otázky mají být řešeny zvláštním zákonem, pak je ale na místě, aby takový zákon a jeho záměr (tedy urychlovací zákon zaměřený na klíčové infrastrukturní stavby) byl jasně pojmenovaný, promyšlený a komplexní – liniový zákon v současné podobě je pro své adresáty poměrně komplikovaný a málo srozumitelný. Zároveň by měly být zásadně limitovány nepřímé novely dalších zákonů, jakož i novely zákonů, které s předmětem dané speciální úpravy vůbec nesouvisí.

Liniový zákon v aktuální podobě je bohužel jakýmsi smutným odrazem trendu – omezovat účast veřejnosti a včasné zohlednění zájmů (soukromých, společenských) jednotlivců i skupin a – oslabovat ochranu veřejných zájmů (typicky zájmů na úseku ochrany životního prostředí); kdy měřítkem pro zákonodárce je držet formální minimalistickou linku požadavků unijního práva, nikoliv otevírat procesy široké veřejnosti. Opomíjení základních principů participace veřejnosti a ochrany veřejných zájmů již v rané fázi přípravy záměrů však ohrožuje celou společnost. Rozšiřování využití institutu fikce či nemožnosti podat odvolání jde až na hranu ústavních možností.

## O autorech:

Autoři jsou vědeckými pracovníky Ústavu státu a práva AV ČR.

Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci premie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

## THE LEGISLATIVE DEVELOPMENT OF THE LINEAR ACT OR ARE WE STILL IN THE RULE OF LAW?

### Abstract

At the end of 2023, Act No. 465/2023 Coll. was published in the Collection of Laws, amending Act No. 416/2009 Coll. on accelerating the construction of transport, water, energy and electronic communications infrastructure (the Linear Act), as amended, and other related acts.

In this paper, the authors discuss the development of the legislation and the current legal form of the Linear Act. They try to answer the question whether the content of the Linear Act (whether in its original or current form) contributes to the fulfilment of the basic requirements of the rule of law. That is, whether it fulfils the requirement that the legal order be concise, clear, efficient and logically organised. It critically assesses the law, particularly from the perspective of the public interest in environmental protection.

**Key words:** Linear Act; acceleration of strategic constructions; limitation of public participation rights in procedures

