

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jiří Hoch

VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce:

Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Katedra:

Katedra práva životního prostředí

Praha, 2009

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze, dne 1. června 2009

.....

Poděkování

Děkuji Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc., za jeho odborné vedení a podnětné rady, které mi pomohly při psaní předkládané rigorózní práce.

Obsah

1.	Úvod.....	5
2.	Obecně k vlastnickému právu	7
2.1	Pozemkové vlastnictví a jeho zvláštnosti	10
2.1.1	Předmět pozemkového vlastnictví	12
2.1.2	Subjekty pozemkového vlastnictví	13
2.1.3	Účelová kategorizace půdy a územní plánování.....	14
2.1.4	Omezení vlastnického práva k pozemku	16
3.	Obecně k institutu vyvlastnění.....	20
4.	Historický vývoj právní úpravy vyvlastnění nemovitostí.....	23
5.	Prameny právní úpravy	32
5.1	Ústavní úroveň	32
5.2	Zákonná úroveň	35
6.	Právní režim úpravy vyvlastnění nemovitostí.....	37
6.1	Předmět vyvlastnění nemovitostí.....	38
6.1.1.	Pozemek jako předmět vyvlastnění	39
6.1.2.	Stavba jako předmět vyvlastnění	40
6.2	Subjekty vyvlastnění	42
6.2.1	Vyvlastněný	43
6.2.2	Vyvlastnitel	44
6.2.3	Osoby dotčené vyvlastněním	45
6.3	Předpoklady vyvlastnění	46
6.3.1	Veřejný zájem	46
6.3.2	Účel vyvlastnění stanovený zákonem.....	50
6.3.3	Cíl vyvlastnění	64
6.3.4	Náhrada za vyvlastnění	64
6.3.5	Subsidiarita a přiměřenost.....	66
6.3.6	Soulad s úkoly a cíli územního plánování	68
6.3.7	Revokace vyvlastnění	69
6.4	Řízení o vyvlastnění.....	70
6.4.1	Subjekty řízení o vyvlastnění.....	72
6.4.2	Průběh řízení o vyvlastnění.....	75
6.5	Možnosti soudní ochrany	83
7.	Vyvlastnění v režimu zákona o obraně státu	86
8.	Vynucené zásahy do vlastnictví při pozemkových úpravách	88
9.	Vyvlastnění ve vybraných státech Evropské unie	92
10.	Závěr	99

1. Úvod

Předkládaná rigorózní práce se zabývá vyvlastněním nemovitostí, resp. vyvlastněním pozemků a staveb. Obecně lze říci, že vyvlastnění je mocenským zásahem státu do vlastnických práv, jehož důsledkem je nedobrovolný převod vlastnických práv původního vlastníka na jiný subjekt. Vyvlastnění je motivováno potřebou uskutečnění celospolečensky prospěšných projektů, které by původními vlastníky z nejrůznějších důvodů být realizovány nemohly.

Vyvlastnění nepatří mezi často používané právní instituty, má povahu krajního právního prostředku, který nesmí být nadužíván či dokonce zneužíván. Vzhledem k možnému důsledku vyvlastnění, kterým je odnětí vlastnického práva, se vyvlastnění právem těší značné pozornosti laické i odborné veřejnosti, jednotlivé případy vyvlastnění bývají také často medializovány. Krom toho bývá otázka právní úpravy vyvlastnění mohutně diskutována na politické scéně, nejvíce zpravidla v případech, kdy se v již probíhajícím vyvlastňovacím řízení vyskytnou obtíže, které ve svém důsledku znamenají ohrožení nejrůznějších ekonomických i politických zájmů rozmanitého okruhu osob, včetně státu. K odstranění těchto obtíží pak bývá navrhováno přijetí nové právní úpravy či alespoň provedení novelizace právní úpravy stávající.

K ostrému sledování podoby, okolností a četnosti využívání institutu vyvlastnění nemovitostí v České republice přispívá i nedávná historická zkušenost jejích obyvatel, z nichž mnozí byli v období mezi lety 1945-1989 neprávem o svůj - především pozemkový - majetek připraveni, což dodnes, i přes odškodnění, pociťují jako újmu.

Domnívám se, že institut vyvlastnění nemovitostí se těší pozornosti právem. To je také důvodem, proč jsem si jeho právní úpravu v České republice zvolil za téma předkládané rigorózní práce.

Postižení všech aspektů a rovin této navýsost komplikované problematiky přesahuje rozsah rigorózní práce. Ve své práci se tedy snažím zejména o vymezení pojmu vyvlastnění nemovitostí, popsání jeho postavení v rámci českého právního řádu a vymezení pramenů práva, o které se opírá. Těžištěm předkládané práce je pojednání o platné právní úpravě vyvlastnění nemovitostí, jeho stránce hmotněprávní i procesněprávní. Práce obsahuje stručný historický exkurz do problematiky a na

několika případech jsou také uvedeny některé základní rysy právních úprav zahraničních.

Důvodem zvoleného členění práce je především snaha o přehlednost a podání pokud možno uceleného obrazu právní úpravy vyvlastnění nemovitostí v České republice, alespoň v jeho základních rysech. Proto je důraz kladen na linii prameny hmotného práva - předmět - subjekty - procesní stránka, a to při vědomí, že použité členění není jediné možné.

Pro zpracování problematiky jsem použil zejména metodu gramaticko-sémantickou a logickou, v některých částech též metodu historickou a komparativní.

Práce vychází z právních předpisů platných ke dni 1. 5. 2009.

2. Obecně k vlastnickému právu

Povaha, subjekty a obsah vlastnického práva, především pak vlastnického práva k nemovitostem, mají pro problematiku vyvlastnění zásadní význam, neboť toto právo je (spolu s právy odpovídajícími věcným břemenům) samotným předmětem vyvlastnění nemovitostí.

Pojmů *vlastnictví* a *vlastnické právo* je v českém právním řádu užíváno střídavě, význam i právní výklad obou pojmů je však totožný.¹ Jedná se o souhrnné označení pro soubor práv, která vlastník má či může mít ve vztahu k předmětu svého vlastnictví, kterým je určitá věc. Protože se vztahuje k určité věci, je právní teorií právo vlastnické řazeno mezi práva věcná, z nichž pro svůj význam je pokládáno za nejdůležitější.

Od dob římského práva bylo za podstatu vlastnického práva chápáno oprávnění vlastníka nad věcí panovat: *Vlastnictví je právní panství, přímé a výlučné.*²

Toto panství nad věcí se v současném právu odráží ve třech základních právech vlastníka, která bývají označována jako vlastnická triáda. Jedná se o právo vlastníka

- a) věc držet (*ius possidendi*),
- b) věc užívat (*ius utendi*) a požívat - brát z ní plody a užitky (*ius fruendi*) a
- c) s věcí nakládat (*ius disponendi*).

Tuto strukturu vlastnického práva přijímá i dnes platný občanský zákoník.³ Vedle uvedených oprávnění, třebaže nejsou zákonem výslovně jmenována, rozlišuje právní teorie ještě další dvě jejich kategorie, a to právo vlastníka věc opustit - nedržet, neužívat, nepožívat jí, nenakládat s ní, a právo vlastníka věc zničit. Také jmenované způsoby chování, spočívající v negaci vlastnických oprávnění, jsou pokládány za výkon vlastnického práva.

Vlastník je uvedenými právy nadán, aby jejich prostřednictvím mohl věc fakticky ovládat, využívat jejích užitečných vlastností, stávat se vlastníkem jejích přírůstků, aby mohl realizovat směnnou hodnotu věci jejím zcizením anebo rozhodnout o jejím faktickém i právním osudu.⁴

¹ Pojem „vlastnictví“ je spíše kategorií ekonomickou.

² Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. *Římské právo*. Druhé vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, str. 153.

³ Ustanovení § 123 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ObčZ) zní: *Vlastník je v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním.*

⁴ Více Bradáč, A., Fiala, J. *Nemovitosti – oceňování a právní vztahy*. 4. Přepřacované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2007, str. 16.

Zatímco uvedená teoretická struktura jednotlivých složek vlastnického práva se zdá být vyčerpávající a přetrvává, chápání vlastnického práva jako neomezeného panství nad věcí je již překonáno. Současná právní věda charakterizuje právo vlastnické jako právo *ze všech subjektivních práv nejméně omezené, mající tendenci k univerzálnosti, které však není neomezené. Právě naopak, vlastnické právo je vždy omezeno přinejmenším stejnými právy ostatních vlastníků.*⁵

Pro vlastnické právo je charakteristická jeho elasticita (odpadne-li jeho omezení, obnovuje se v původním rozsahu) a jeho absolutní povaha (působí *erga omnes*, vlastnickému právu jednoho vlastníka odpovídá povinnost všech ostatních subjektů jej ve výkonu jeho práva nerušit).

Subjektem vlastnického práva může být zásadně kdokoli, tj. osoba fyzická i právnická a stát. Všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana (ustanovení § 124 ObčZ). Zákon nerozlišuje mezi jednotlivými formami vlastnictví.

Vlastnické právo, resp. právo vlastnit majetek, je uznáváno za jedno ze základních lidských práv, a jako takovému je mu poskytována ochrana normami nejvyšší právní síly (ústavními zákony⁶ a mezinárodními smlouvami⁷). Stejně předpisy však současně s garantováním vlastnických práv nutně odrážejí, co již bylo řečeno, totiž, že vlastnické právo není neomezené, resp. že vlastnictví zavazuje.⁸

Vedle shora uvedených oprávnění vlastníka stíhá řada nejrůznějších povinností, vznikajících z různých příčin. Tyto povinnosti, zpravidla (avšak nikoli výlučně) spočívající v povinnosti vlastníka zdržet se určitého způsobu chování, popřípadě strpět omezení výkonu jeho vlastnických práv, lze souhrnně označit za omezení vlastnictví.

Podle toho, zda taková povinnost vlastníku vzniká přímo ze zákona, nebo zda vzniká na základě zákona z vůle vlastníka, či rozhodnutím soudu nebo správního orgánu, se omezení vlastnického práva rozlišují na omezení vnitřní (pojmová) a vnější. Základem vnitřních omezení je citované ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny. Vlastník nesmí svého vlastnického práva zneužít na újmu práv druhých nebo je užívat v rozporu

⁵ Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 1. díl. Obecná část, 2 díl: Věcná práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Aspi, 2005, str. 320.

⁶ Ustanovení čl. 11 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS), který je dle hlavy 1. čl. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen Ústava), součástí ústavního pořádku České republiky.

⁷ Ustanovení čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948 (Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publikován pod č. 209/1992 Sb.)

⁸ Ustanovení čl. 11 odst. 3 LZPS.

se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Výkon vlastnického práva také nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V těchto ústavních mezích pak právní řád může stanovit (a také stanoví) další povinnosti, které při výkonu jejich vlastnických práv na vlastníky dopadají. V obecné rovině jsou na úrovni zákona tato omezení vlastnictví připuštěna ustanovením § 123 ObčZ, které je zákonnou platformou úpravy vlastnického práva, a to vcelku nenápadným slovním spojením uvedeným ve větě první tohoto ustanovení - *v mezích zákona*.

Zákon stanoví limity výkonu vlastnických práv obecně pro všechny vlastníky. Tato omezení se vztahují buď na vlastnictví všech myslitelných věcí, nebo pouze na vlastnictví věcí určitého druhu. Všichni vlastníci všech věcí tak jsou například povinni strpět, aby ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu byla na nezbytnou dobu v nezbytné míře a za náhradu použita jejich věc, nelze-li dosáhnout účelu jinak⁹, současně jsou povinni se zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžovali jiného, nebo čím by vážně ohrožovali výkon jeho práv¹⁰ apod.

Nejvýznamnějším příkladem omezení limitujících výkon vlastnických práv k věcem určitého druhu je právní režim vlastnických práv k nemovitostem, zejména k pozemkům. Zákonná omezení platí i pro výkon vlastnických práv k řadě druhově určených věcí movitých (např. zbraně a střelivo, radioaktivní látky apod.), popřípadě jiných majetkových hodnot (např. zákonná úprava podmínek převoditelnosti cenných papírů). Protože právní povaha a režim vlastnictví pozemků vykazuje proti vlastnictví „obecnému“ řadu specifík, a má navíc ve vztahu k problematice vyvlastnění nemovitostí zcela zásadní význam, je mu věnována samostatná podkapitola této práce.

Vnější omezení vlastnického práva, narozdíl od omezení vnitřních, *mají svůj původ vně vlastnického vztahu a vyplývají převážně ze střetu konkrétního vlastnického práva s jinými právními vztahy*.¹¹ Vyžadují ke svému vzniku konkrétní právní skutečnost a vztahují se konkrétnímu vlastnickému právu konkrétního vlastníka. Vnější omezení vlastnického práva může v první řadě vzniknout na základě právního úkonu samotného vlastníka, který např. věc zapůjčí či pronajme. V mezích takového právního úkonu je pak další osoba oprávněna k výkonu těch kterých vlastnických práv k věci,

⁹ Ustanovení § 128 odst. 1 ObčZ.

¹⁰ Ustanovení § 127 odst. 1 ObčZ.

¹¹ Bradáč, A., Fiala, J. *Nemovitosti - oceňování a právní vztahy*. 4. přepracované a doplněné vydání.

Praha: Linde Praha a.s., 2007, str. 16

naopak vlastník je povinen tuto osobu ve výkonu těchto jejích práv nerušit. Je-li součástí práv další osoby věc držet, pak oprávněný držitel požívá právní ochrany i vůči samotnému vlastníku.¹² Za vnější omezení je pokládáno také omezení vlastníka v jeho právech rozhodnutím soudu či správního orgánu. Tak správní úřad například může vlastníku uložit povinnost určitým způsobem výkonu vlastnického práva nerušit pokojný stav.¹³ Na rozdíl od omezení vnitřních bývají ta vnější dočasná, po jejich odpadnutí se vlastnické právo obnovuje v původním rozsahu.

2.1 Pozemkové vlastnictví a jeho zvláštnosti

Jak bylo již uvedeno, jsou to především pozemky, které jsou nejčastějším předmětem vyvlastnění. Potřeba jejich získávání pro realizaci veřejně prospěšných cílů je stěžejním důvodem, pro který právní institut vyvlastnění vznikl, je rozvíjen a využíván. Jsou-li současně s pozemky vyvlastňovány stavby, pak v drtivé většině proto, že jsou jimi předmětné pozemky zcela nebo zčásti zastavěny.¹⁴

Ve srovnání s vlastnictvím ostatních věcí vykazuje pozemkové vlastnictví řadu zvláštností, které vyplývají - stručně řečeno - ze specifické povahy pozemků, resp. půdy obecně, a především z důležitosti, kterou pro člověka půda a její využívání má. Výjimečnému postavení se půda těší v principu z těchto základních důvodů:

- 1) Její množství (resp. celková rozloha) je omezené a konečné.
- 2) Je produktem přírody, člověk půdu nedokáže vyrobit a tedy ani její množství pro uspokojování svých potřeb rozmnožit. Půdu nelze přemístit ani ji nahradit jinou komoditou.
- 3) Existenci člověka na Zemi si nelze bez půdy představit, půda je polyfunkční. Je stanovištěm pro veškeré lidské aktivity, prostředkem pro zemědělskou a lesnickou výrobu a také rezervoárem vody a nerostných surovin.¹⁵

Spolu s ostatními základními složkami životního prostředí, kterými jsou vzduch a voda, je půda také nositelkou významného aspektu ekologického, jehož ochrana v souvislosti

¹² Ustanovení § 126 odst. 2 ObčZ

¹³ Ustanovení § 5 ObčZ: *Došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu.*

¹⁴ Zájem na vyvlastnění stavby je dán jen v ojedinělých případech, např. tehdy, pokud vyvlastňovaná stavba vyniká svými vlastnostmi, popřípadě způsobem využití. Tak lze vyvlastnit například národní kulturní památku za účelem její ochrany apod.

¹⁵ Podrobněji Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2005, str. 11.

se vzrůstajícím počtem lidí na Zemi a jejich (především průmyslovými) aktivitami nabývá stále více na významu. Ekologické souvislosti se dotýkají ochrany půdy v obou významech tohoto pojmu - tedy půdy ve významu zemského povrchu (v tomto pojetí je také půda předmětem pozemkových či pozemkově-právních vztahů) a zároveň půdy coby hmotného substrátu Země (zeminy).

Půda, krom výše uvedených vlastností, které její využití spíše znesnadňují a hospodaření s ní činí přinejmenším hodným zvláštního přístupu, je však pozoruhodná také pro svoji věčnost. Užíváním půdy totiž nedochází k jejímu spotřebování, půda se neztrácí. Činnostmi člověka mohou být spotřebovány některé užitné vlastnosti půdy, například její úrodnost, popřípadě vyčerpány zdroje nerostného bohatství, které se v půdě nacházejí. Užitné vlastnosti půdy však mohou být člověkem též zlepšovány, anebo alespoň nezmenšovány, a to především její kultivací a racionálním hospodařením s ní.

Zvláštnosti půdy se projevují také tehdy, stává-li se půda předmětem ekonomických vztahů, zejména, je-li zcizována. Protože půda nevzniká lidskou činností, naopak je čistě produktem přírody, nemá sama o sobě směnnou hodnotu. *Přestože není člověkem vyrobena, ve společnosti se zbožní výrobou a tržním hospodářstvím i ona vstupuje jako zboží na trh.*¹⁶ Cenu půdy tedy není možné odvodit z nákladů na její pořízení, ale lze jí určit teprve v konkurenci s ostatními věcmi za použití jiných ekonomických aspektů (poloha, využitelnost ve výrobě, investice vynaložené na zúrodnění půdy či její přípravu k dobývání nerostů apod.).¹⁷

Skutečnost, že půdu není možné vyrobit, popřípadě přemístit, a že je jí omezené množství, má významný vliv nejen na určení její ceny, ale je také zásadní z hlediska problematiky vyvlastnění. Jsou to totiž právě tyto dvě vlastnosti (konečné množství a nepřemístitelnost) půdy, které mohou v případě potřeby realizace účelu vyvlastnění na konkrétním místě a v konkrétním čase, vyústit až v nezbytnost odnětí vlastnického práva. Zároveň povaha půdy způsobuje, že půda nemůže být v případě převahy poptávky nad nabídkou vyrobena a na trh dodána. Půda na trh vstupuje v principu z vůle svých vlastníků, a pokud oni nemají zájem ji zcizovat, může to být důvodem

¹⁶ Pekárek, M., Průchová, I. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita. Edice učebnic č. 318. 2003, str. 11.

¹⁷ Blíže Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2005, str. 13.

vzniku napětí ve společnosti, které mohou vyústit až v revoluce či nepokoje, jejichž důsledkem mohou být dramatické změny v celé šíři problematiky vlastnictví půdy.¹⁸

I mimo tyto vypjaté situace je půda předmětem společenských rozporů, majících svůj původ jednak v jejím omezeném množství, které stojí v protikladu k rostoucím potřebám stoupajícího počtu lidí, jednak ve střetu potřeby uchování ekologických funkcí půdy s nutností její ekonomické exploatace a v neposlední řadě v mnohosti subjektů a způsobů využití půdy.¹⁹

Pro své vlastnosti je půda pro člověka, alespoň prozatím, nepostradatelná. Všechny její zvláštnosti jsou důvodem, pro který podléhá vlastnictví půdy speciálnímu právnímu režimu, spočívajícímu (ve srovnání s podmínkami vlastnictví, držby a nakládání s jinými věcmi) především ve výraznějších omezeních jejích vlastníků a zvýšeném dohledu a regulaci nad nakládáním s půdou ze strany státu.

*Vztahy týkající se půdy jako zvláštního objektu (podmínky a předpokladu lidské činnosti a zároveň existence všech živých organizmů včetně člověka) při jejím přivlastňování a rozdělování a při výkonu pozemkové správy*²⁰ lze označit jako vztahy pozemkové. V té jejich části, ve které podléhají úpravě právními normami pozemkového práva, je lze pojmenovat jako vztahy pozemkově-právní.²¹

2.1.1 Předmět pozemkového vlastnictví

Aby mohly vznikat a být realizovány konkrétní vlastnické i jiné vztahy k půdě, je zapotřebí přesně vymezit, k jaké prostorové části půdy (zemského povrchu) se tyto vztahy vážou, resp. vymezit jejich předmět. Konkrétní, individualizovaná část zemského povrchu se označuje jako pozemek.

Definici pojmu pozemek podává zák. č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 27 písm. a) katastrálního zákona se pozemkem rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu

¹⁸ Pekárek, M., Průchová, I. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita. Edice učebnic č. 318. 2003, str. 12.

¹⁹ Blíže Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2005, str. 14

²⁰ Tamtéž, str. 16.

²¹ Jedná se o množství norem soukromoprávní i veřejnoprávní povahy, které se navzájem prolínají.

využití pozemků. Pozemek je tedy některým ze shora uvedených způsobů vymezená a ohraničená část zemského povrchu, a to bez ohledu na to, jakým substrátem je pokryta. Může se jednat například o zastavěnou plochu, zemědělskou půdu, vodní plochu aj. Aby tato část zemského povrchu (pozemek) byla v podmínkách českého právního řádu způsobilá být předmětem právních vztahů, resp. věcí v právním slova smyslu, požaduje katastrální zákon k takto určeným hraničím pozemku ještě geometrické polohové určení, zobrazení v katastrální mapě a označení parcelním číslem. Takto označený pozemek se označuje jako parcela²² a jedná se o nejpřesněji a nejspolehlivěji vymezený pozemek, neboť její hranice jsou určeny geometrickým zaměřením a údaje o ní (parcelní číslo, druh pozemku, vlastnické a jiná věcná práva) jsou zachyceny v operátu katastru nemovitostí.²³ Řádně označená parcela nemůže být zaměněna s kteroukoli jinou parcelou na Zemi. Pozemek a parcela, jak vyplývá ze shora uvedených zákonných definic, tedy nejsou totožné pojmy, přičemž pozemek je pojem výrazně širší.

Součástí pozemku jsou neoddělené porosty a plody na něm vzešlé a, nestanoví-li zákon jinak, rovněž nerosty, resp. jejich ložiska. Dle ustanovení § 120 ObčZ nejsou součástí pozemku stavby na nich stojící.

2.1.2 Subjekty pozemkového vlastnictví

Subjekty pozemkového vlastnictví mohou být bez rozdílu fyzické i právnické osoby a stát, resp. územní samosprávné celky (obce a kraje). Zákonné omezení okruhu subjektů, resp. speciální podmínky nabývání zemědělských a lesních pozemků, je stanoveno v případě cizozemců²⁴ zákonem č. 219/1995 Sb., devizovým zákonem. Zákon omezuje také okruh nabyvatelů zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu, když např. nabyvateli lesních pozemků mohou být toliko obce, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné vysoké školy.²⁵

²² Dle ustanovení § 27 písm. b) katastrálního zákona je parcelou pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem.

²³ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 9.

²⁴ Cizozemci se ve smyslu devizových předpisů rozumí osoby s přechodným pobytem, resp. bez pobytu na území České republiky, a to bez ohledu na státní příslušnost.

²⁵ Ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.

Jediná parcela může být předmětem ideálního (podílového) spoluvlastnictví, popřípadě může být vlastněna manžely v rámci jejich společného jmění.²⁶

Pozemkoví vlastníci jsou nadáni veskrze stejnými vlastnickými právy jako ostatní vlastníci, resp. jejich vlastnické právo má totožné základní složky. Výjimku představuje pouze absence práva vlastníka pozemek spotřebovat nebo jej zničit (nikoli poškodit či jinak znehodnotit), neboť žádný zásah vlastníka nepůsobí po fyzické stránce zánik pozemku.²⁷ Rozsah těchto práv je však s ohledem na zvláštní povahu pozemků modifikován a vztahují se k němu nejrůznější omezení. Zvláště jsou upraveny také podmínky vyžadované pro platnost dispozičních úkonů s pozemky.

2.1.3 Účelová kategorizace půdy a územní plánování

Výjimečnost půdy a společenský zájem na jejím rozumném využívání a ochraně jsou důvodem, pro který stát vede podrobnou evidenci všech pozemků, jejich vlastníků, práv k pozemkům a způsobu jejich využití. Touto evidencí je v současné době katastr nemovitostí ČR. Historie veřejné evidence pozemků má dlouhou historii a sahá až do středověku. Veřejná registrace pozemků slouží však nejen státu, ale především pozemkovým vlastníkům samotným, neboť jim poskytuje jistotu, že nebude s jejich pozemky bez jejich vědomí nakládáno. Definici katastru nemovitostí podává zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)²⁸. V katastru nemovitostí jsou evidovány pozemky, budovy spojené se zemí pevným základem, byty a nebytové prostory, rozestavěné budovy a byty, další nemovité stavby dle zvláštních předpisů, osoba vlastníka či spoluvlastníků a práva k evidovaným nemovitostem. Zápis do katastru nemovitostí je zákonnou podmínkou platnosti převodu, zřízení, zrušení či modifikace práva k pozemku odpovídajícího věcnému břemeni. V případě dispozičních úkonů vlastníků mu předchází řízení vedené katastrálním zákonem, jehož cílem je ověřit splnění zákonných podmínek těchto úkonů (vkladové řízení). V ostatních případech, kdy důvodem kterékoli z uvedených změn v právech k pozemkům je

²⁶ Ustanovení § 136 a násl. ObčZ.

²⁷ Podrobněji Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 40.

²⁸ Dle ustanovení § 1 odst. 2 katastrálního zákona je katastr souborem údajů o nemovitostech v České republice, zahrnující jejich soupis a popis a jejich geometrické a polohové určení. Součástí katastru je evidence vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem podle zvláštního předpisu a dalších práv k nemovitostem podle katastrálního zákona.

rozhodnutí státního orgánu nebo soudu, se zákonnost takového rozhodnutí presumuje a změny jsou do katastru zaneseny z úřední povinnosti, bez nutnosti vkladového řízení.

Kromě prostorového určení pozemků, označení vlastníků a práv k pozemkům, obsahuje katastr nemovitostí u jednotlivých parcel také údaj o druhu pozemku, popřípadě údaj blíže konkretizující využití pozemku.

Účelová kategorizace půdy, v rámci jejíchž pravidel jsou druhy pozemků stanoveny, je dalším z důsledků výjimečné důležitosti půdy a z ní vyplývající pozornosti, které se půda těší. Kategorie (resp. druhy) pozemků, stanovené rovněž katastrálním zákonem, lze v principu dělit na dvě základní skupiny, a to pozemky zemědělské (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé zahradní porosty) a nezemědělské (lesní či vodní plocha, zastavěná plocha a nádvoří a tzv. ostatní plocha). Účelová kategorizace půdy je odůvodněna v první řadě mnohostí možných způsobů využití jednoho a téhož pozemku (např. po praktické stránce nic nebrání zřízení stavby na orné půdě, jejímu zalesnění, zaplavení apod.), tedy polyfunkčností půdy. Libovolné využití pozemků jednotlivými vlastníky by však, pokud by bylo umožněno, sotva vyústilo v naplnění dvou dalších důvodů pro účelovou kategorizaci půdy, kterými jsou veřejný zájem na harmonickém uspořádání území a ochrana půdy a jejích vlastností, coby složky životního prostředí.²⁹ Důležité je, a v tom spočívá významné omezení výkonu vlastnických práv pozemkových vlastníků, že pozemek určitého druhu lze využívat pouze v souladu s tímto určením. Změny ve využití pozemků je z vůle vlastníka v drtivé většině případů možné provést pouze se souhlasem správního orgánu a to v souladu s pravidly územního plánování. Druh pozemku, zapsaný v katastru nemovitostí, je právně závazný.

S účelovou kategorizací využití půdy úzce souvisí další ze specifíků právní úpravy pozemkového vlastnictví a vztahů souvisejících, kterou je územní plánování. Územní plánování probíhá v současnosti na základě zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Územní plánování je soustavnou, veřejně prospěšnou činností, organizovanou a financovanou státem, která průběžně probíhá za účelem vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (včetně hospodářského) tak, aby byly uspokojeny potřeby současné generace, aniž by došlo k ohrožení podmínek života

²⁹ Blíže Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 21.

generací budoucích.³⁰ Dalším z cílů územního plánování je dosažení veřejně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a to soustavným a komplexním řešením účelového využití a prostorového uspořádání území. Významným cílem územního plánování je v neposlední je řadě také ochrana a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně ochrany krajiny jako podstatné složky života obyvatel.

V procesu územního plánování, který má zákonem přesně stanovená pravidla a metody, se v územním řízení³¹ za účasti veřejnosti uplatňují zájmy společnosti jako celku a ty soukromé zájmy, které jsou s veřejně prospěšnými zájmy v souladu, resp. nekolidují s nimi. Výsledkem územního plánování je schválení územně plánovací dokumentace³², která určuje možnosti využití pozemků v území, kterého se týká (např. určí, které pozemky, je-li k tomu dán příslušným orgánem ochrany souhlas, je možno vyjmout ze zemědělského půdního fondu a zastavět). Je pravidelně, zpravidla jednou za čtyři roky, revidována a je právně závazná, přičemž vlastníkům může poskytnout časově ohraničenou možnost (nikoli povinnost) změnit účel využití jejich pozemků. Tato změna pak musí být opět povinně zanesena do evidence katastru nemovitostí.

2.1.4 Omezení vlastnického práva k pozemku

Zvláštní, výjimečná povaha půdy se neodráží pouze v existenci speciálních pravidel upravujících její evidenci, nakládání s ní a způsob změn jejích využití v čase, ale je důvodem také některých omezení práv pozemkových vlastníků. Ta spočívají na stejných ústavních základech, jako omezení všech vlastnických práv.³³ Především pozemků a ostatních nemovitostí se pak dotýká ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, které pro nucené omezení vlastnického práva (a také jeho úplné odnětí - vyvlastnění) stanoví podmínku, že je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.

Na zákonné úrovni se na omezení vlastnických práv k pozemku vztahují v obecné rovině ustanovení § 127 ObčZ, upravující skupinu sousedských práv a

³⁰ Ustanovení § 18 odst. 1 a násl. stavebního zákona.

³¹ Je zvláštním správním řízením upraveným ustanovením i § 84 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, za podpůrného použití správního řádu.

³² Jde především o *zásady územního rozvoje* pro území kraje a *územní plán*, upravující využití pozemků na území obce.

³³ Především ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny: *Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*

ustanovení § 128 ObčZ,³⁴ z nichž zásadní význam má z hlediska omezení či odnětí vlastnického práva k pozemku především odstavec druhý ustanovení § 128 ObčZ, který přípustnost omezení či odnětí vlastnického práva k pozemku podmiňuje veřejným zájmem, nemožností dosáhnout účelu - stanoveného zákonem - jinak, a poskytnutím náhrady.

Příčiny omezení vlastnického práva k pozemkům vyplývají ze zvláštností půdy, především z toho, že pozemky jsou **nepřemístitelné**, přičemž jeden s druhým sousedí a výkon vlastnických práv k jednomu tedy nelze nikdy úplně izolovat tak, aby byl bez jakéhokoli dopadu na pozemky sousední i širší okolí. K tomu přistupuje navíc další ze zvláštností pozemků, kterou je možnost jejich **souběžného užívání** více osobami k více účelům. To jest nikoli jen osobou vlastníka, popřípadě osobami vlastníkem k tomu oprávněným, ale také širokým okruhem osob dalších, resp. veřejností. Tak může být jediný pozemek, například lesní, využíván současně k lesnímu hospodářství, výkonu práva myslivosti, může zde být realizována činnost vědecká, když tento pozemek může zároveň sloužit k rekreaci veřejnosti apod. Lesní hospodářství zde bude tedy hlavním účelem využití pozemku, realizovaným držitelem (vlastníkem, popřípadě osobou jím k tomu oprávněnou) pozemku, ostatní účely, které jsou označovány jako vedlejší, pak mohou být realizovány od vlastníka odlišnými osobami, které jsou k jejich realizaci nadány rozličnými právy (např. právo veřejnosti vstupovat na neoplocené lesní pozemky apod.).

Vedle toho tu jsou také zájmy na **ochranu ekologických hodnot půdy a životního prostředí obecně** a další veřejné zájmy, které by mohly být neregulovaným, libovolným výkonem práv pozemkových vlastníků snadno ohroženy.³⁵

Podobně jak tomu je v případě omezení vlastnických práv k ostatním věcem, vznikají i omezení práv k pozemkům principiálně ze tří hlavních titulů. Jedná se omezení veřejnoprávní povahy, vyplývající ze zákona popřípadě rozhodnutí správního orgánu či soudu, dále omezení smluvní, sjednaná mezi vlastníkem a dalšími osobami (a jen mezi nimi také účinná), a v neposlední řadě jsou práva k pozemkům omezována věcnými břemeny, která se vztahujícími vždy k nemovitosti (tj. kromě parcely i k nemovité stavbě). Věci movité věcnými břemeny zatíženy být nemohou.

³⁴ Ustanovení § 128 odst. 1 ObčZ upravuje použití cizí věci v naléhavém veřejném zájmu.

³⁵ Podrobněji Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2005, str. 70-71.

Zákonná omezení se v případě pozemků projevují především v podobě právní úpravy tzv. **sousedských vztahů**, které nezbytně mezi vlastníky pozemků v jednom území vznikají. Tyto vztahy jsou podrobně upraveny občanským zákoníkem³⁶ a spočívají v povinnosti vlastníků se určitých činností při výkonu svých vlastnických práv zdržet, popřípadě strpět výkon práv je omezující ostatními osobami, méně již v povinnosti vlastníku něco konat. Pozemkoví vlastníci jsou tak například povinni se zdržet obtěžování jiných či ohrožování jejich práv nad míru přiměřenou poměrům, sousedovu stavbu nebo pozemek nesmí ohrozit úpravami svého pozemku či stavby, případně obtěžovat sousedy hlukem, prachem, kouřem, nebo tím, že jim stíní nebo nechávají svá chovná zvířata vnikat na sousedův pozemek apod. Povolené meze těchto činností či okolností stanoví zákon jako *míru přiměřenou poměrům*. Významná je také zákonná povinnost vlastníků sousedících pozemků umožnit v nezbytné míře a na nezbytnou dobu vstup na svůj pozemek.³⁷

Rozhodnutí soudů nebo správních orgánů, jako dalších tzv. vnitřních omezení vlastnického práva k pozemkům, se typicky týkají například stavebních a jiných úprav, oplocení pozemků apod.³⁸

Věcná břemena patří mezi právní instituty pro pozemky, resp. nemovitosti, typické. Jen k nim se totiž věcná břemena mohou vztahovat a jsou tak dalším ze specifických způsobů omezení vlastnických práv pozemkových vlastníků.

Věcná břemena lze ve stručnosti charakterizovat jako oprávnění k cizí nemovitosti, svědčící dle povahy buď určité osobě (věcná břemena ad personam), nebo vlastníku určité nemovitosti ve vztahu k nemovitosti jiné (věcná břemena ad rem). Práva odpovídající věcným břemenům mohou tedy například spočívat v právu doživotního užívání nemovitosti svědčícího konkrétní osobě, s jejímž zánikem (smrtí) zaniká i toto právo. Nezaniká však zánikem (smrtí) vlastníka zatížené nemovitosti. Věcné břemeno typu „ad rem“ může spočívat například v právu jízdy motorovými vozidly přes cizí pozemek, kteréžto právo pak svědčí každému vlastníku tzv. panující nemovitosti. Toto právo, nezanikne-li ovšem jinak, se zánikem (smrtí) vlastníka panující ani zatížené nemovitosti nezaniká, ale naopak jsou jím zavázáni/z něj oprávněni i jejich právní nástupci.

³⁶ Ustanovení § 127 a násl. ObčZ.

³⁷ Ustanovení § 127 odst. 3 ObčZ.

³⁸ Ustanovení § 127 odst. 2 ObčZ.

Shrnutí

Ve svém souhrnu tedy tvoří vlastnické právo k nemovitostem a především k pozemkům rozsáhlou materii, vykazující oproti podmínkám vlastnictví k ostatním věcem značné rozdíly. Je pro něj charakteristické, že je státem více regulováno a omezováno. Nemovitosti a práva k nim podléhají evidenci v katastru nemovitostí, půda je navíc předmětem územního plánování. Zvláštní podmínky jsou kladeny na dispoziční úkony s ním a striktní pravidla také platí pro způsob jeho výkonu (zejména využití pozemků). Potřeba vyššího omezení vlastnického práva k nemovitostem má svůj odraz mimo jiné v podrobné úpravě práv sousedských, nemovitosti mohou na rozdíl od jiných věcí být zatěžovány věcnými břemeny. Všechny tyto zvláštnosti jsou odůvodněny především vlastnostmi půdy a jejím mimořádným významem pro lidskou existenci.

Ve srovnání s vlastnickými právy k ostatním věcem se ovšem vlastnictví nemovitostí těší větší stabilitě a díky veřejné registraci nemovitostí také jistějšímu právnímu postavení.

3. Obecně k institutu vyvlastnění nemovitostí

Jak bylo uvedeno, vyvlastněním rozumíme nucené odnětí vlastnického nebo jiného věcného práva, popřípadě nucené zatížení vlastnictví věcným břemenem. V souvislosti s vyvlastněním vzniká oprávnění z vlastnického či jiného věcného práva osobě odlišné od původního vlastníka, u které jsou dány předpoklady pro využití tohoto práva k uskutečnění vyvlastněním sledovaného účelu. Vyvlastnění není plošné, postihuje pouze individuálně určeného vlastníka či vlastníky.³⁹ Je realizováno na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci a jedná se o nejzávažnější zásah do vlastnického práva, které je v moderním demokratickém světě chápáno jako jedno ze základních práv člověka a občana.

Důvodem existence institutu vyvlastnění je potřeba umožnit, aby v důležitých případech mohl být prosazen zájem společnosti proti zájmu jednotlivce; vlastníka či spoluvlastníků. Protože v zájmu společnosti je i ochrana práv, v tomto případě především práv vlastnických, každého jejího člena, je v právním státě realizace vyvlastnění chápána jako zcela krajní, výjimečný prostředek k dosažení vyvlastněním sledovaných cílů a v důsledku toho je umožněna jen při splnění přísných zákonem daných podmínek a je-li provedena zákonem daným způsobem.

Tématem rigorózní práce je vyvlastnění nemovitostí, ačkoli na základě zákona může být odňato a převedeno na jiný subjekt i vlastnické, popřípadě jiné věcné právo k věcem movitým, popřípadě k tzv. jiným majetkovým hodnotám, například cenným papírům. S vyvlastněním může rovněž být podle okolností případu spojen i zánik povinností.⁴⁰

V případě nemovitostí, a z nich pak především pozemků, je však existence institutu vyvlastnění zapotřebí (a tím i odůvodněna) nejvíce. Na rozdíl od ostatních, převážně nahraditelných a vyrobitelných komodit totiž množství (celková rozloha) pozemků je neměnné a nemůže být lidskou činností dále rozšiřováno. Toto neměnné množství pozemků musí uspokojit v čase proměnlivé nároky stále rostoucího počtu lidí, což za současného stavu, kdy každý pozemek má již svého vlastníka, nelze řešit jinak, než neustálým přerozdělováním tohoto omezeného počtu pozemků mezi vlastníky

³⁹ Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J. *Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění*. In: Stavební právo - Bulletin, č. 4/2000, str. 3.

⁴⁰ Tamtéž, str. 3.

stávající a nové.⁴¹ Nic na této skutečnosti nemění ani možnost lidskou činností upravovat a měnit využitelnost jednotlivých pozemků tak, aby mohly být v průběhu času použity k uspokojení rozdílných potřeb.

Navíc každý pozemek na Zemi je (přinejmenším co do své polohy) jedinečný.⁴² Protože půda je pro život člověka a jeho ekonomické i jiné aktivity nepostradatelnou komoditou, je pochopitelné, že se vlastníci svých pozemků dobrovolně vzdávají jen neradi. S rostoucím stupněm vývoje společnosti, zejména od začátku období průmyslové revoluce v Evropě, rostl tlak na získávání pozemků pro průmysl, železnici, těžbu surovin. Aby uspokojení těchto pro společnost navýsost důležitých potřeb nebylo mařeno neochotou vlastníků převádět vlastnické právo na jiné osoby, začaly se připouštět mocenské zásahy do vlastnického práva a k jejich realizaci vznikl institut vyvlastnění nemovitostí.⁴³

V právním státě vlastnická práva mají být chráněna a respektována v co nejširší možné míře a vyvlastnění by mělo být až nejzazším způsobem dosažení jím sledovaných cílů. Proto existuje vedle vyvlastnění také možnost práva vlastnická pouze omezit, např. zřízením věcného břemene. Takovému řešení by měla být, pokud to okolnosti dovolí, dána před vyvlastněním přednost. Omezení vlastnického práva k nemovitostem může být aplikováno v totožných situacích a pro řešení totožné materie jako vyvlastnění nemovitostí, je navíc nezřídka za vyvlastnění rovněž považováno. Proto je problematika omezení vlastnických práv k nemovitostem z moci úřední také předmětem této práce.

Podobné dopady do sféry vlastníků nemovitostí, na prvním místě zásah veřejné moci do vlastnického práva, který je pro institut vyvlastnění příznačný, nalzáme v právu v celé řadě případů. Nejzřetelněji je v této souvislosti patrná podobnost vyvlastnění s rekvizicemi či znárodňováním; práva vlastnická k nemovitostem budou z úřední moci často rovněž dotčena v případě obnovy půdního operátu, při rozhodnutí o odstranění stavby, při výkonu rozhodnutí prodejem nemovitosti nebo v oblasti práva trestního při uložení trestu propadnutí majetku nebo při uložení trestu propadnutí věci. Ve všech jmenovaných případech dochází k odnětí vlastnického práva z rozhodnutí veřejné moci a děje se tak na základě zákona. V ostatních aspektech však uvedené

⁴¹ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 80.

⁴² Průchová, I., Chyba, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 7.

⁴³ Viz poznámka č. 42, str. 81.

zásahy vykazují ve srovnání s vyvlastněním značné rozdíly a nelze je za vyvlastnění považovat.

Také omezení vlastnických práv k nemovitostem vznikajících či existujících nezávisle na vůli vlastníka nalezneme mimo omezení vlastnických práv provedených prostřednictvím právního institutu vyvlastnění mnoho. Jedná se především o omezení vlastnického práva přímo ze zákona v podobě nejrůznějších zákonných povinností a dále jde o ta omezení vlastnického práva, která vlastník činí z vlastní vůle vlastními právními úkony. Ani tyto případy omezení vlastnictví však nelze s vyvlastněním ztotožňovat. Důvodem jejich odlišnosti od vyvlastnění je skutečnost, ani jeden ze shora uvedených případů, kdy vlastník nedobrovolně pozbývá svého vlastnického práva, případně je proti jeho vůli jeho vlastnické právo omezeno, nenaplňuje **současně** pojmové znaky vyvlastnění nemovitostí, tj. nejedná se zároveň o

- 1) **mocenský zásah** státu do vlastnických práv individuálního subjektu,
- 2) prováděný **ve veřejném zájmu**, který je v **individuálním případě** shledán orgánem státní správy,

- 3) **na základě zákona**,

- 4) **pro účel stanovený zvláštním zákonem**,

- 5) jen tehdy, **nelze-li tohoto účelu dosáhnout jinak**,

- 6) přičemž původnímu vlastníku **musí být poskytnuta náhrada**.

Všechny uvedené znaky splňuje toliko právní institut vyvlastnění nemovitostí.

4. Historický vývoj právní úpravy vyvlastnění nemovitostí

Vlastnictví půdy a nemovitostí a jeho nabývání stálo vždy v popředí zájmu člověka, protože představuje klíčovou podmínku jeho existence. Půda je zdrojem potravy a stanovištěm pro veškeré aktivity člověka, vlastnictví půdy bylo (a do jisté míry jím stále zůstává) výrazem společenského postavení, její využití pak nástrojem ekonomické prosperity. V souvislosti s vývojem společnosti vzrostla prudce potřeba půdy v období průmyslové revoluce, kdy se půda vedle zemědělských aktivit ukázala nezbytnou také jako stanoviště pro průmyslovou výrobu a těžbu nerostů, zejména uhlí, pro tuto výrobu nepostradatelných. V neposlední řadě vyvstala také potřeba pozemků pro železnici, která v tomto období vznikla a byla zaváděna. Současně již neexistovaly volné pozemky bez vlastníka a bylo tedy nezbytné dosavadní poměry změnit a pozemky pro uvedené potřeby, třeba proti vůli dosavadních vlastníků, získat ve prospěch subjektů s lepšími předpoklady k plnění nových cílů. Tuto změnu státy umožnily uzákoněním institutu vyvlastnění – mocenského zásahu do vlastnického práva s krajním důsledkem jeho odnětí.

V našich zemích byl institut vyvlastnění zaveden počátkem 19. století, konkrétně Obecným občanským zákoníkem z r. 1811 (Císařský patent č.964/1811 Sb. zák. soud.; ABGB) Dle ustanovení § 365 ABGB platilo, že *žádá-li to obecné dobro, musí každý člen státu, za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci odstoupiti.*

Jak vyplývá z uvedeného ustanovení, již tehdy zákon podmiňoval vyvlastnění podmínkou veřejného zájmu (obecného dobra) a poskytnutí přiměřené náhrady vyvlastněnému. Pomineme-li tedy podmínku existence zvláštního zákona, pak tato bezmála 200 let stará formulace veskrze odpovídá i pojetí dnešnímu a v tomto ohledu je institut vyvlastnění v současnosti upraven navýsost tradičně. Absence zmínky o zvláštním zákoně je navíc v případě uvedeného ustanovení ABGB důvodná, protože uvedené ustanovení mohlo být aplikováno i v případech, kdy zvláštní zákon vůbec neexistoval a existoval-li, pak byl předpisem ve vztahu k ABGB speciálním, a citovaná úprava tedy byla použita pouze podpůrně.

Ústavněprávního zakotvení se institut vyvlastnění dočkal až v roce 1867 tzv. prosincovou ústavou (Základní zákon státní č. 142/1867 ř.z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených).

Charakteristické je, že vyvlastnění bylo vždy upraveno řadou zvláštních předpisů.⁴⁴ Jako nejpropracovanější se ukázala právní úprava vyvlastnění pro účely výstavby železnic, která ovlivnila právní praxi i pozdější legislativu.⁴⁵

Konkrétně se jednalo o zákon č. 30/1878 ř.z., jež se týkal vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich. Uvedený zákon v první řadě odkazoval na již zmíněnou úpravu obsaženou v ustanovení § 365 Obecného občanského zákoníku z r. 1811, přičemž vyvlastnění podmiňoval uznáním obecné užitečnosti vyvlastnění správním orgánem. Vyvlastnění za účelem výstavby železnice mohlo být dle ustanovení § 2 trvalé či přechodné, mohlo trvat jen, *pokud ho potřeby, aby se železnice mohla vystavěti a aby se mohlo po ní jezdit*.⁴⁶

Ohledně náhrady škody pak platilo, že vyvlastněnému je provozovatel železnice povinen uhradit veškerou škodu, kterou vyvlastněním utrpěl, přičemž zohledněny měly být i další osoby. *Při vyhledávání /určování/ náhrady má se zřetel vzít také ke škodě, kterou vyvlastněním vezmou ti, kteří mají právo věci užívatí nebo upotřebovati, též nájemci a pachtéři*.⁴⁷ O vyvlastnění rozhodovala na návrh provozovatele železnice komise politického úřadu zemského.

V souvislosti se zmínkou o vyvlastnění pozemků je namístě připomenout, že až do r. 1950 platila v českých zemích zásada *superficies solo cedit*, tedy, že stavba patří vlastníku pozemku. Zda byl pozemek zastavěn či nikoli se promítlo do výše odškodného, přechod vlastnictví i ke stavbě však nastával automaticky a nevyžadoval zvláštní vyvlastňovací rozhodnutí.

Uvedený zákon č. 30/1878 ř.z. byl na konci období první republiky novelizován zákonem č. 86/1937 Sb., o drahách (železniční zákon), a dále plnil funkci obecného vyvlastňovacího předpisu. Změny se v souvislosti se zrodem Československa dočkal i ústavněprávní základ vyvlastnění, a to přijetím zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Vyvlastnění bylo v nové ústavě

⁴⁴ V tomto ohledu je dnešní úprava zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění, dále jen ZoV) historicky první samostatnou a ucelenou právní úpravou svého druhu na našem území.

⁴⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, str.317.

⁴⁶ Zákon výslovně stanovil jednotlivé složky vyvlastňovacího práva, a to v podobě práva žádat:

1. *aby se postoupil nějaký pozemek*, 2. *aby se postoupily prameny a jiné vody soukromé*, 3. *aby se propůjčila nějaká služebnost (věcné břemeno) a nějaké jiné věcné právo na věcech nemovitých, též aby se postoupila, omezila nebo zdvihla práva toho způsobu a taková práva, jichž lze jen na určitém místě užíti*, 4. *aby se snášela opatření, jimiž se omezuje užívání práva vlastnického nebo některého jiného práva na nějakém pozemku anebo dílu horním*. Práva vyvlastňovacího může se také užíti v příčině příslušenství nějaké věci, která se má vyvlastniti.

⁴⁷ Ustanovení § 4; § 5 zákona č. 30/1878 ř.z., jež se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich.

systematicky zařazeno do hlavy páté - práva a svobody jakož i povinnosti občanské, do článku zaručujícího mj. svobodu majetkovou (soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem)⁴⁸, konkrétně do ustanovení § 109 odst. 2. který stanovil, že *vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá*. Tento rámec pak fungoval v podmínkách první republiky, hlavní změny pozemkového vlastnictví znamenala tzv. první pozemková reforma, v jejímž rámci byl nejprve zabrán velký pozemkový majetek (soubor nemovitostí ve vlastnictví jedné osoby o výměře přesahující 150 ha zemědělské nebo 250 ha veškeré půdy), aby následně takto získaná půda mohla být přidělena na základě rozhodnutí pozemkových úřadů tzv. přidělcům. Za tento zabraný majetek stát původním vlastníkům zaplatil zákonnou náhradu.

Ústava Československé republiky z r. 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) převzala doslovně znění § 109 odst. 2 Ústavní listiny z r. 1920 a to do ustanovení § 9 odst. 2. Zákonná úroveň byla reprezentována § 108 zákona č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku, který nahradil Obecný občanský zákoník z r. 1811. Zvláštním zákonem pak byl například o rok mladší zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, podle kterého mohlo být vyvlastnění provedeno pro potřebu uskutečnění jednotného hospodářského plánu, podrobného nebo zastavovacího plánu, stejně jako pro potřebu asanace, a rozhodovaly o něm okresní národní výbory. Dle ustanovení § 20 odst. 1 bylo možné vyvlastněním dosáhnout:

- a) přechodu vlastnického práva k nemovitostem,
- b) zřízení služebnosti a jiných věcných práv na nemovitostech,
- c) trpění opatření, která omezují výkon vlastnického práva nebo jiného práva na nemovitosti, anebo
- d) postoupení, omezení nebo zrušení jiného věcného práva než vlastnického.

Podle ustanovení § 20 odst. 4 bylo vyvlastnění umožněno pouze ve prospěch státu, svazků lidové správy, státních, národních a komunálních podniků, podniků určených nebo zřízených k provozování zahraničního obchodu a mezinárodního zasilatelství nebo lidových družstev. Ve prospěch jiných osob to bylo možné jen tehdy, jednalo-li se o stavbu zařazenou do jednotného hospodářského plánu nebo o asanační úpravu. Tato úprava byla již ovlivněna celospolečenskými změnami, které nastaly v našich zemích po r. 1948. Pro úplnost je třeba uvést, že těmto změnám předcházela

⁴⁸ Ustanovení § 109 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

ještě majetková opatření poválečná, která se vlastnictví půdy a nemovitostí vůbec významným způsobem dotkla. V první řadě se jednalo o konfiskaci majetku osob označených za nepřátele nařízenou prezidentským dekretem č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, kolaborantů a zrádců. Navazující dekry upravily evidenci tohoto majetku a jeho přidělování. O dva roky později se pak bylo řešeno dokončení první pozemkové reformy z let 1919 až 1935. Revidovány byly poměry půdy nedotknuté první reformou, přičemž zábor se nově dotýkal i pozemků rozlohou násobně menších.

Následoval únor 1948 a s ním i změna ideového a politického směřování země směrem k socialismu a centrálně plánovanému hospodářství s důrazem na celospolečenské, resp. státní vlastnictví. Ještě téhož roku byla provedena další pozemková reforma, a to na základě zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě. Uplatnila se v něm proklamovaná zásada, že půda patří těm, kdo na ní pracují, když maximální hranice pozemkového vlastnictví byla stanovena na 50 ha. Pro zachování této hranice však byla zároveň stanovena podmínka, že vlastník musí sám na půdě pracovat. Pokud tuto podmínku nesplňoval, podléhala záboru veškerá jeho půda, na níž nebyl hospodařil. Za tento zábor již vlastníci náhradu nedostali.⁴⁹

Následný vývoj byl ve znamení dokončení změny nahlížení na vlastnictví. Pozemky a stavby sloužící potřebám průmyslu byly postupně znárodnovány a přecházely do vlastnictví státu, který s nimi hospodařil prostřednictvím socialistických organizací, některé z pozemků pak přenechal k užívání občanům k uspokojení jejich osobních potřeb. Toto užívání sice svým rozsahem téměř odpovídalo vlastnictví, o vlastnictví v právním slova smyslu se však nejednalo. Tento vývoj politické situace logicky přinesl rozsáhlé změny právního řádu, který bylo nutno od základů přebudovat pro nově vzniknuvší potřeby. Situace, které nespádaly pod dikci znárodnovacího předpisu, byly v některých případech řešeny za pomoci institutu vyvlastnění. V takto mohutných proměnách však vyvlastnění hrálo okrajovou úlohu, protože přechodu vlastnického práva bylo dosahováno především plošným znárodnováním.

V následujícím desetiletí došlo ohledně institutu vyvlastnění k dalším změnám. Předně byl přijat zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Druhý ze jmenovaných zákonů posílil právní postavení vlastníků tím, že podmiňoval vyvlastnění nemožností dosáhnout účelu vyvlastnění jinak či

⁴⁹ Drobňák, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 48.

nemožností dosáhnout práv k nemovitostem dohodou. Zároveň, nešlo-li o uskutečnění úkolů stanovených státním plánem rozvoje území, uskutečnění stavby nebo její používání nebo provedení asanace, bylo vyvlastnění umožněno jen, převažoval-li zájem na uskutečnění nebo užívání stavby anebo na provedení asanace nad jiným oprávněným zájmem dosavadního vlastníka nebo jiného oprávněného. Rovněž byl omezen rozsah vyvlastnění na nezbytnou míru a nejmenší omezení práv třetích osob, a byla stanovena podmínka shody se záměry a cíli územního plánu.⁵⁰ Otázkou zůstává, do jaké míry se jednalo o pouhou proklamaci za stavu, kdy soukromé vlastnictví bylo výrazně a plánovitě potlačováno.

Změna nastala i na úrovni ústavněprávní, když ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, nahradil ústavu z r. 1948 a petrifikoval novou právní a politickou situaci tím, že, mimo jiné, potvrdil privilegované postavení tzv. socialistického vlastnictví. Osobní vlastnictví bylo omezeno, byť nikoli zcela bez ochrany: *Osobní vlastnictví občanů k spotřebním předmětům, zejména k předmětům osobní a domácí potřeby, rodinným domkům, jakož i úsporám nabytým prací je nedotknutelné.*⁵¹ Institut vyvlastnění tímto ústavním předpisem upraven vůbec nebyl.

O čtyři roky později přijatý, dodnes - byť s nespočetnými změnami - platný nový občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) pak ve svém ustanovení § 131 odst. 2 stanovil, že vyvlastnit věc, která je v osobním vlastnictví, je možné jen v důležitém zájmu společnosti, a to na základě zákona a za náhradu. Totéž platilo, mělo-li být osobní vlastnictví k věci trvale omezeno.

Na tuto úpravu o další tři roky později navázal nový stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), který byl předchůdcem současné právní úpravy a platil, byť se změnami, třicet let až do roku 2006 jako obecný vyvlastňovací předpis. Právní úprava v tomto zákoně byla zaměřena na potřeby výstavby a organizace území, ale řídilo se jí i vyvlastnění pro jiné účely, stanovené zvláštními zákony. Kromě provedení asanace sídelního útvaru a vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem, umožňoval stavební zákon z r. 1976 vyvlastnit za účelem uskutečnění stavby, která byla úkolem státního plánu rozvoje národního hospodářství, popřípadě stavby významné pro rozvoj obce, okresu nebo kraje. Rovněž mohlo být vyvlastněno pro uskutečnění terénních úprav, těžebních

⁵⁰ Ustanovení § 18 a násl. zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

⁵¹ Ustanovení čl. 10 odst. 1 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

a jim podobných prací a umístění informačních, reklamních a propagačních zařízení a také z důvodu potřeby vytvoření podmínek nezbytných pro řádné užívání pozemku nebo stavby. Při vyvlastnění pro předchozí větou zmiňované účely bylo však třeba prokázat, že zájem na dosažení zmíněných účelů převažuje nad oprávněným zájmem dosavadního vlastníka, popř. jiných oprávněných osob. V ostatních případech se splnění této podmínky předpokládalo a její prokázání ve vyvlastňovacím řízení nebylo vyžadováno. Privilegované postavení bylo přiznáno potřebě vyvlastnění pro soustředěnou bytovou výstavbu a pozemky určené seznamem pozemků pro výstavbu rodinných domků, která byla dalším účelem vyvlastnění. Vyvlastnit pro realizaci tohoto účelu bylo povoleno ještě před vydáním územního rozhodnutí. Vyvlastněná práva přecházela vždy na stát. Zároveň nebylo možno vyvlastněním postihnout pozemky, stavby a práva k nim v národním majetku.⁵² Vyvlastnění prováděly stavební úřady a to z podnětu orgánu, organizace nebo občana, kteří měli uskutečnit vyvlastňovaný účel, nebo i z vlastního podnětu tam, kde návrhatelem měl být národní výbor a k řízení byl příslušný stavební úřad téže obce. Vyvlastnění bylo možné se vyhnout, podařilo-li se potenciálnímu vyvlastněnému prokázat existenci liberačního důvodu stanoveného v § 113 odst. 4 stavebního zákona. Ten se týkal případů, kdy mělo být vyvlastněno pro výstavbu rodinných domků na pozemcích určených k tomuto účelu. Namítl-li vlastník, že bude na tomto pozemku stavět rodinný domek sám nebo jeho příbuzní v řadě přímé, a zároveň prokázal schopnost tento rodinný domek postavit ve lhůtě a za podmínek stanovených v seznamu pozemků, nesměl mu být vyvlastněn. Vyvlastněný pozemek nebo stavba musela být, podobně jako dnes, užívána k účelu, pro který byla vyvlastněna, a to i prostřednictvím dohody o zřízení práva osobního užívání soukromou osobou. Nesplnění této podmínky ve stanovené lhůtě zakládalo možnost vyvlastněného žádat úplné nebo částečné zrušení vyvlastnění.

Po roce 1989 došlo po více než čtyřiceti letech znovu ke změně politického systému, která s sebou přinesla opuštění systému centrálně plánovaného hospodářství a ideologie socialismu. Nové politické poměry si opět vyžádaly velmi zásadní změny právního řádu. Došlo k odstranění privilegovaného postavení společenského a státního vlastnictví a zrovnoprávnění všech forem vlastnictví. Byla přijata Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky a jejím článkem 11

⁵² Ustanovení § 109 odst. 2; 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

bylo právo vlastnit majetek se stejným zákonným obsahem a ochrannou všech vlastníků zařazeno mezi základní lidská práva.

Zároveň s těmito změnami, a za účelem naplnění předpokladů nového ideového a politického směřování, bylo rozhodnuto o navrácení majetku, který přešel v rámci znárodnovacích opatření a konfiskací v období let 1948 až 1989 ze soukromého vlastnictví do rukou státu. K tomuto účelu byly přijaty tzv. restituční předpisy, a to zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnického vztahu k půdě a jinému zemědělskému majetku. Smyslem těchto předpisů bylo zmírnění následků některých majetkových křivd učiněných v uvedeném období, spočívající v navrácení zemědělské půdy a majetku sloužícího zemědělské výrobě (dle zákona č. 229/1991 Sb.) a ostatního majetku (zákon č. 87/1991 Sb.).

Tento proces se dotkl také otázky pozemků a staveb, které byly v rozhodném období vyvlastněny. V první řadě bylo nutno rozlišit majetky, které byly znárodněny či konfiskovány od majetků vyvlastněných. Navrátit vyvlastněný majetek bylo možné pouze v případě, že nebyla vyvlastněným poskytnuta za vyvlastnění náhrada a/nebo vyvlastněný majetek nikdy nesloužil účelu, pro který byl vyvlastněn. Takové vyvlastnění bylo restitučními zákony právem označeno za křivdu a tento majetek mohl být navrácen, už proto, že i z pohledu platných předpisů rozhodného období byl vyvlastněn protizákonně. V ostatních případech byly vyvlastňovací individuální správní akty ponechány v platnosti. K této otázce se také vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 5. 1994, cit.: *Důvodem restituce je protiprávnost, zatímco důvodem vyvlastnění je veřejný zájem, tedy důvod odlišný. Právní účinky restituce nastávají ex tunc, právní účinky vyvlastnění ex nunc. Restituce tedy není nuceným odejmutím vlastnictví, nýbrž povinností obnovit původní právní stav. Restituce je odstraněním protiprávnosti při převodu vlastnictví, případně protiprávního zásahu do vlastnického práva.*⁵³

Právní úpravy vyvlastnění se popisované politické změny podstatně dotkly. Právní úprava obsažená ve stavebním zákoně vycházela z koncepce navržené v polovině 70. let, a jako taková ve své době odpovídala potřebám centrálního řízení a plánování hospodářství. Po roce 1989 doznala původní úprava některých přímých i

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994 sp.zn.: Pl. ÚS 16/93.

nepřímých změn, které měly za hlavní cíl odstranit zásadní disproporce vůči novým politickým a hospodářským podmínkám.⁵⁴

Novelami po r. 1989 byla úprava vyvlastnění ve stavebním zákoně změněna do podoby v principu odpovídající dnešní právní úpravě samostatným zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění, dále jen ZoV).

Vyvlastnit (nebo vlastnická práva omezit) bylo nově možné pozemky, stavby a práva k nim, pokud byly potřebné pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu, který musel být navíc vždy prokázán ve vyvlastňovacím řízení, provedeném stavebním úřadem, a to pro jednotlivé účely, které zákon rovněž stanovil. Jednotlivé účely vyvlastnění stanovené tímto zákonem byly zúženy, avšak byly ponechány úpravě novým stavebním zákonem, a je o nich pojednáno dále v samostatné podkapitole.

Zásadní změnou, kterou přinesla nová úprava, bylo zřízení vyvlastňovacích úřadů a odnětí vyvlastňovací agendy stavebním úřadům. Nezbytných změn doznaly také zastaralé, v dnešní době již nepoužitelné, oceňovací předpisy. Nová právní úprava ZoV nadále neobsahuje jednotlivé účely vyvlastnění, které naopak zůstaly upraveny, ovšem nikoli výlučně, novým stavebním zákonem. Znovu byla zdůrazněna podmínka převahy zájmu na dosažení účelu vyvlastnění nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Přibyla povinnost vyvlastnítele učinit vše pro to, aby vyvlastňovanému byl znám účel vyvlastnění nejméně 6 měsíců před zahájením vyvlastňovacího řízení, 60ti denní lhůta vyvlastňovaného na uzavření dohody o převodu práv. Podrobné úpravy se dočkala ustanovení o právech třetích osob, nově byl zařazen zákaz dispozice s vyvlastňovaným majetkem po oznámení o zahájení vyvlastňovacího řízení, přibyl rovněž důvod pro zrušení vyvlastnění v podobě nezaplacení náhrady vyvlastňovanému aj. V celkovém pojetí však ZoV funguje na stejných principech a východiscích jako právní úprava vyvlastnění ve stavebním zákoně.

⁵⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě ze dne 14. června 2005.

Shrnutí

Vyvlastnění nemovitostí je poměrně starým právním institutem. Historie jeho právní úpravy na našem území sahá až na počátek 19. století. Prvním účelem, pro jehož naplnění tento institut vznikl, byla výstavba železnice. Jí upravující předpisy díky své propracovanosti pak dlouhou dobu plnily funkci obecných vyvlastňovacích předpisů.

Několika pozemkovými reformami v první polovině 20. století a v souvislosti se změnou ideového a politického směřování státu po roce 1948 došlo k významným a plošným změnám ve vlastnictví půdy. Institut vyvlastnění nemovitostí se stal součástí předpisů stavebních a územně-plánovacích, potřeba jeho využití však byla po r. 1948 umenšena odlišným způsobem nazírání a úpravy vlastnického práva k nemovitostem obecně.

Po roce 1989 doznala právní úprava tohoto institutu pro nové podmínky nezbytných změn a s účinností od 1. 1. 2007 je vyvlastnění nemovitostí upraveno poprvé v historii našich zemí samostatným zákonem.

5. Prameny právní úpravy

5.1 Ústavní úroveň

Právo vlastnické je jedním ze základních lidských práv a svobod, zaručených Ústavou, resp. LZPS, i řadou mezinárodních smluv.

Má-li být toto právo jakýmkoli způsobem zrušeno nebo omezeno, je nezbytné, aby tato možnost byla dána předpisem stejné právní síly, tedy ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou. V českém právním řádu tomu tak také je; na ústavní úrovni je institut vyvlastnění zakotven v čl. 11 odst. 4 LZPS, která je dle čl. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, součástí ústavního pořádku České republiky.

Ustanovení o vyvlastnění je v systematice LZPS zařazeno ve hlavě druhé: *Lidská práva a základní svobody*, oddílu prvním: „Základní lidská práva a svobody“, do čl. 11 LZPS, zakotvujícího v odst. 1 právo každého vlastnit majetek:

Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

Ustanovení čl. 11 odst. 4 LZPS stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, a určuje tak ústavní rámec pro vyvlastnění.

Předně LZPS rozlišuje mezi vyvlastněním, tj. odnětím vlastnického práva, a omezením vlastnického práva, když zároveň pro obě varianty stanoví společné podmínky. Na prvním místě ústavodárce uvádí podmínku veřejného zájmu, dále podmínku existence další zákonné úpravy vyvlastnění a nezbytnost poskytnutí náhrady vyvlastněnému. Třebaže LZPS rozlišuje mezi vyvlastněním a omezením vlastnického práva, nenašlo pojmově toto dělení odraz v zákonné úpravě, když oba dva druhy zásahů jsou označovány souhrnně jako vyvlastnění. Pojem „vyvlastnění“ je legislativní zkratkou pro oba druhy zásahů. Dle mého názoru však toto dělení v LZPS má význam proklamativní, navazující na ustanovení čl. 4 odst. 4 LZPS stanovící nutnost šetření podstaty a smyslu používání ustanovení o mezích základních práv a svobod. Ústavodárce tím, že současně uvádí oba pojmy, podtrhuje existenci dvou možností - odnětí a omezení vlastnického práva, která je také na zákonné úrovni rozvinuta v souladu s podmínkou nezbytné míry zásahu. Postačí-li vlastnické právo pouze omezit,

nesmí být odňato, neboť smyslem vyvlastnění je dosažení jeho účelu a nikoli primárně převod vlastnického práva.

LZPS nespecifikuje předmět vyvlastnění, tj. čeho konkrétně se vyvlastnění může týkat, tato specifikace je provedena zákonem.

Další právní úprava vyvlastnění je na ústavní úrovni, resp. na úrovni norem majících přednost před zákonem, obsažena v některých mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána. V první řadě se jedná Všeobecnou deklaraci lidských práv, vzniklou na půdě Organizace spojených národů, podepsanou v New Yorku dne 10. 12. 1948. Jedná se o první mezinárodní smlouvu, kterou se její signatáři zavázali k respektování uceleného katalogu lidských práv. Tématu této práce se přímo dotýkají ustanovení čl. 17 odst. 1: *Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými* a čl. 17 odst. 2: *Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku*.

O dva roky později byla mezinárodním společenstvím přijata další smlouva, kterou je Česká republika na poli vyvlastnění rovněž vázána. Jedná se o Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod, sjednanou v Římě dne 4. 11. 1950 a ratifikovanou ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 v roce 1992 (publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992). V čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě se stanoví: *Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku, s výjimkou veřejného zájmu a za podmínku, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Toto ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecnými zájmy a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut*.

Dle čl. 19 Úmluvy podléhá plnění závazků jednotlivých smluvních stran soudnímu přezkumu Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, který byl k tomuto účelu současně Úmluvou zřízen. Soud může přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní smluvní stranou. Smluvní strany se zároveň zavazují, že nebudou účinnému výkonu tohoto práva bránit.⁵⁵

Vedle ochrany vlastnictví nejdříve pojatého okruhu osob, jak jsou uvedeny ve zmíněných případech, jsou akty mezinárodního práva upraveny rovněž případy týkající se určitých skupin subjektů. Jedná se například o dohody vylučující vyvlastnění

⁵⁵ K tomu viz např. judikát Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku: 4/73 J.Nold, Kohlen-und Baustoffgrosshandlung v Komise (Nold II.) /1974/ SbSD 491.

majetku cizích diplomatických a konzulárních misí, popřípadě osob požívajících diplomatických výsad a imunit, nebo majetku mezinárodních organizací. Takovou dohodou je například Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích)⁵⁶ nebo Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích).⁵⁷

Posledním z uvedených příkladů se zabývá Dohoda o výsadách a imunitách Organizace spojených národů z r. 1946 (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 52/1956, o přístupu Československé republiky k Úmluvě o výsadách a imunitách Organizace spojených národů schválené Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 13. února 1946.).

Další oblastí úpravy institutu vyvlastnění je mezinárodní obchod, respektive ochrana majetku cizích osob při obchodních činnostech. Takovou dohodou je například Rámcová dohoda mezi Českou republikou a Evropskou investiční bankou upravující činnost Evropské investiční banky v České republice (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 280/1998 Sb.) stanovící mimo jiné, že majetek Banky nebude podléhat prohlídkám na místě a všem formám vyvlastnění, nebo Dohoda o založení Evropské banky pro obnovu a rozvoj (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 309/1997Sb.).

Důležitou roli v úpravě vyvlastnění normativními právními akty majícími přednost před zákonem hrají mezistátní smlouvy na ochranu investic. Těchto smluv Česká republika uzavřela s nejrůznějšími státy světa již desítky, jako příklad je možno uvést Dohodu mezi Českou republikou a Čínskou lidovou republikou o podpoře a ochraně investic ze dne 8. prosince 2005 (ve Sbírce zákonů publikována jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 89/2006 Sb.m.s.). Smluvní strany se v uvedené Dohodě zavazují neznárodnit, nevyvlastnit ani nepodrobit opatřením majícím podobný účinek investice investorů kterékoli ze smluvních stran na území druhé smluvní strany s výjimkou veřejného zájmu. Zavazují se, pro případ vyvlastnění, k důslednému postupu podle platných zákonů té které země, zavazují se, že toto opatření nebude mít

⁵⁶ Čl. 31 odst. 4 Úmluvy: *Konzulární místnosti, jejich zařízení, majetek konzulárního úřadu a jeho dopravní prostředky nepodléhají žádné formě rekvizice pro účely národní obrany nebo veřejné potřeby. Je-li nutno provést jejich vyvlastnění pro uvedené účely, musí být podniknuty všechny možné kroky, aby bylo zabráněno narušení výkonu konzulárních funkcí, a vysílajícímu státu musí být vyplacena okamžitá, přiměřená a efektivní náhrada.*

⁵⁷ Čl. 22 odst. 3 Úmluvy: *Místnosti mise, jejich zařízení a jiný majetek v nich i dopravní prostředky mise nemohou být předmětem prohlídky, rekvizice, zabavení nebo exekuce.*

diskriminační charakter a bude za ně poskytnuta náhrada odpovídající skutečné hodnotě vyvlastněné investice včetně úroku za období od právní moci vyvlastňovacího rozhodnutí do data platby, která bude uskutečněna bez prodlení.⁵⁸

5.2 Zákonná úroveň

V zákonné rovině je institut vyvlastnění upraven v ustanovení § 128, odst. 2 ObčZ, které stanoví, že ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu. Uvedené ustanovení je v systematické ObčZ zařazeno ve hlavě pojednávající o věcných právech, z nichž nejvýznamnější je právě právo vlastnické. Podmínky pro vyvlastnění jsou oproti úpravě LZPS doplněny o omezení možnosti použití vyvlastnění jen pro dosažení účelu vyvlastnění. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je upraveno ZoV, který je ve vztahu k ObčZ v poměru speciality, může být dle zásady *lex specialis derogat generali*, úprava ObčZ použita pouze podpůrně (k čemuž vzhledem ke komplexnímu pojetí úpravy ZoV, včetně zopakování podmínek vyvlastnění dle ObčZ, není v současnosti dán důvod). Tato skutečnost může mít původ jednak v zájmu zákonodárce, aby ustanovení o vyvlastnění bylo upraveno nejen ZoV coby předpisem práva veřejného, ale také soukromoprávním občanským zákoníkem, a současně toto dvojí uzákonění vzniklo historicky, protože v době, kdy nebylo vyvlastnění upraveno na úrovni ústavní, byla úprava institutu vyvlastnění ponechána právě kodexu práva občanského.⁵⁹

Dalším předpisem upravujícím vyvlastnění je zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ObchZ), a to ve vztahu k ochraně zájmů zahraničních osob při podnikání v České republice. Tak ustanovení § 25 odst. 1 stanoví, že majetek zahraniční osoby související s podnikáním v České republice a majetek právnické osoby se zahraniční majetkovou účastí může být v České republice vyvlastněn nebo vlastnické právo omezeno jen na základě zákona a ve veřejném zájmu, který není možno uspokojit jinak. Proti takovému rozhodnutí lze podat opravný prostředek u soudu.

⁵⁸ Čl. 4 odst. 1 a násl. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 89/2006 Sb.m.s.

⁵⁹ Již zmiňované ustanovení § 365 Obecného zákoníku občanského z r. 1811.

Je třeba doplnit, že v tomto případě ke kolizi se ZoV nedochází, protože v ZoV není výslovně upraveno vyvlastnění zahraničních osob.

V zákonné úpravě institutu vyvlastnění stěžejní úlohu plní ZoV, který vyvlastnění komplexně upravuje, a na něj navazující speciální zákony, které stanoví jednotlivé účely, pro které lze vyvlastnit.

Současně zůstalo v platnosti ustanovení o vyvlastnění v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, který však sleduje jiný účel než obecné předpisy o vyvlastnění a je o něm z tohoto důvodu pojednáno v samostatné kapitole této práce.

Shrnutí

Vyvlastnění se dotýká jednoho ze základních lidských práv, kterým je právo na vlastnictví. Základní požadavky na vyvlastnění jsou tedy důvodně upraveny předpisy nejvyšší právní síly, včetně mezinárodních smluv. Je tak poskytnut silný právní rámec pro úpravu zákonnou, která tyto základní požadavky obsahově konkretizuje a stanoví přesné postupy jejich naplnění. V závěru kapitoly o pramenech právní úpravy vyvlastnění nelze pominout též roli Ústavního soudu coby tzv. negativního zákonodárce, který svým právem zrušit ústavně nekonformní ustanovení zákona, popřípadě zákon jako celek, taktéž spoluvytváří podobu právní úpravy vyvlastnění nemovitostí.⁶⁰

⁶⁰ Viz např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn.: Pl. ÚS 24/04 (ve Sbírce rozhodnutí pod č. 327/2005 Sb.)

6. Právní režim úpravy vyvlastnění nemovitostí

Platná právní úprava vyvlastnění nemovitostí je obsažena v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) (ZoV), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2007. Jak bylo již uvedeno, tento zákon nahrazuje předešlou úpravu vyvlastnění provedenou zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který platil jako obecný vyvlastňovací předpis. Třebaže právní úprava vyvlastnění doznala po roce 1989 četných změn, především došlo ke zúžení účelů vyvlastnění obsažených ve stavebním zákoně, odborná veřejnost tyto změny nepovažovala za dostatečné, což v konečném důsledku vedlo k přijetí samostatného zákona o vyvlastnění. K tomu předkladatel návrhu zákona v důvodové zprávě také doplnil, že svým posláním a významem se otázky vyvlastnění nejvíce jeví jako organická součást stavebního zákona.⁶¹

Systematicky lze z hmotněprávního hlediska právní úpravu vyvlastnění rozdělit na předmět vyvlastnění, subjekty vyvlastnění a předpoklady vyvlastnění, které musí být dodrženy nebo musí nastat, aby vyvlastnění mohlo být uskutečněno. Procesní stránku vyvlastnění pak představuje vyvlastňovací řízení. Tyto aspekty vyvlastnění nemovitostí jsou upraveny komplexně ZoV, který v platném českém právu plní funkci obecného vyvlastňovacího předpisu. Výjimku tvoří zvláštní účely vyvlastnění, které jsou obsaženy v řadě speciálních, oborových zákonů a které ZoV neobsahuje. Při vyvlastnění nemovitostí tedy bude postupováno dle ZoV a v jeho rámci, musí však k němu přistoupit ještě další zvláštní zákon, ve kterém bude obsažen účel, pro který se vyvlastňuje.

K vyvlastnění nemovitostí může dojít také v režimu zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Účinky vyvlastnění mohou vůči některým vlastníkům nemovitostí nastat rovněž při provádění pozemkových úprav dle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Pro specifičnost problematiky, kterou upravují, jsou jim věnovány samostatné kapitoly této práce.

⁶¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě ze dne 14. 6. 2005, str. 3.

6.1 Předmět vyvlastnění nemovitostí

Pod pojem předmět vyvlastnění lze zařadit dva okruhy otázek. Prvním okruhem jsou práva a povinnosti subjektů vyvlastnění, k jejichž vzniku, změně či zániku provedením vyvlastnění dochází. V souladu s terminologií požívanou právní teorií lze tato práva a povinnosti označit jako přímý objekt vyvlastnění. Nepřímým předmětem vyvlastnění pak bude v tomto pojetí konkrétní věc, o kterou se při vyvlastnění jedná, v režimu ZoV tedy pozemek nebo stavba, popřípadě jejich části.

O právech a povinnostech, která mají jednotlivé subjekty vyvlastnění v řízení o vyvlastnění vůči sobě navzájem, případně vůči třetím osobám bude pojednáno v dalším výkladu o vyvlastňovacím řízení. Tato práva jsou právy procesními a nelze je ztotožňovat s právy zaručenými normami práva hmotného v souvislosti s vyvlastněním.

Přímým předmětem vyvlastnění je právo vlastnické dosavadního vlastníka, resp. omezení tohoto práva zřízením, popřípadě rozšířením, věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele. Předmětem vyvlastnění je také právo odpovídající věcnému břemenu. Osoba oprávněná z věcného břemene práv z věcného břemene pozbývá anebo se rozsah jejích práv z vyvlastňovaného věcného břemene zužuje.

Všechna uvedená opatření jsou realizována k dosažení účelu vyvlastnění a to toliko v míře a intenzitě nutně nezbytné. Postačí-li k realizaci tohoto účelu zřízení věcného břemene, nesmí být odňato vlastnictví. Je-li zapotřebí získat jen část pozemku nebo stavby, lze odejmout vlastnictví pouze k této části.

Vlastnické právo při vyvlastnění nemovitostí (na rozdíl od smluvního převodu), přechází na vyvlastnítele dnem právní moci rozhodnutí o vyvlastnění a nikoli až vkladem do katastru nemovitostí (byť se zpětnou účinností ke dni podání návrhu na vklad), a to přímo z vyvlastněného na vyvlastnítele.

Práva třetích osob, tj. právo zástavní, podzástavní, právo ze zajišťovacího převodu práva k pozemku nebo ke stavbě, popřípadě právo nájemní a podnájemní jsou sice vyvlastněním dotčena, a ZoV na ně také výslovně pamatuje, jejich zánik však přichází jako následek vyvlastnění, nikoli jako záměr vyvlastnění. Navíc tato práva k pozemku či ke stavbě nemusí v konkrétním případě vůbec existovat. Tato práva nelze pokládat za předmět vyvlastnění.

Jak vyplývá krom jiného i z úplného názvu ZoV, jsou nepřímým předmětem vyvlastnění, tedy konkrétními věcmi (ovladatelné hmotné předměty a přírodní síly, které jsou užitečné), které mohou být vyvlastněním dotčeny, pozemek a stavba.

V ustanovení o vyvlastnění v LZPS není o předmětu vyvlastnění zmínka, je tedy připuštěno vyvlastnění věcí nemovitých, movitých, popřípadě jiných majetkových hodnot. ZoV upravuje vyvlastnění pozemků a staveb, jejich okruh nikterak neomezuje. Může se tedy jednat o kteroukoli stavbu nebo pozemek, s výhradou pozemků a staveb, které v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 2 LZPS mohou náležet jen státu.⁶² Jedná se například o stavby na území vojenských újezdů dle ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění.

Oproti názvu a obsahu této práce je okruh možných předmětů dle právní úpravy ZoV vyvlastnění širší, neboť umožňuje vyvlastnění i staveb movitých.

6.1.1. Pozemek jako předmět vyvlastnění

Ve vztahu k institutu vyvlastnění hrají pozemky, resp. parcely, zcela stěžejní úlohu. Ve srovnání se stavbami, které mohou lidskou činností vznikat a zanikat, popřípadě být měněny, pozemky vyrobeny člověkem být nemohou a jejich celková plocha je neměnná.

Pozemky mohou být využívány k rozličným účelům a tyto účely jejich využití mnohou být v průběhu času měněny /např. kultivací trvalého travního porostu na ornou půdu/, pozemky mohou dokonce být současně využívány k více účelům. To vše nic nemění na skutečnosti, že pozemek, resp. v širším pojetí půda, je pro jakoukoli ekonomickou nebo jinou činnost člověka zcela nepostradatelná a je jí konečné množství.

Vzhledem k jejímu omezenému množství a její nezastupitelnosti jiným předmětem nelze poptávku po půdě uspokojit jiným způsobem, než jejím přerozdělením mezi stávající a nové vlastníky. Tato skutečnost je důvodem existence institutu vyvlastnění pozemků a staveb v právních řádech demokratických států, kde jsou plně respektována a chráněna vlastnická práva, Českou republiku nevyjímaje.

Získávání pozemků je především pro jejich nenahraditelnost, hlavním důvodem existence institutu vyvlastnění.

Neomezené a nedotknutelné panství vlastníků nad pozemky by mohlo způsobit, že určité pro společnost důležité potřeby nebudou uspokojeny pro neochotu či odpor

⁶² Čl. 11 odst. 2 LZPS zní: Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

*vlastníků pozemků a s nimi spojených staveb převést vlastnické právo k nim na jinou osobu.*⁶³

Vyvlastnění se vztahuje vždy ke konkrétní parcele. Údaj o katastrálním území a parcelní číslo je také nezbytnou součástí vyvlastňovacího návrhu a rozhodnutí o vyvlastnění. Je třeba dodat, že týká-li se vyvlastnění jen části parcely, musí být vyhotoven geometrický plán, na základě kterého je stávající parcela rozdělena na část dotčenou vyvlastněním a na část zůstávající dosavadnímu vlastníku a vznikají tedy dvě nové parcely. Součástí pozemku podle platné právní úpravy v České republice nejsou na nich stojící stavby (ani stavby umístěné pod pozemky). Dočasné i relativně trvalé porosty (stromy a keře) a jejich neoddělené plody však součástí pozemku jsou, a coby součástí pozemku sdílejí jeho právní osud.

6.1.2 Stavba jako předmět vyvlastnění

Jak bylo uvedeno, hlavním předmětem vyvlastnění pro účely realizace veřejně prospěšného účelu jsou pozemky. Stavby, jsou-li vyvlastňovány, jsou vyvlastňovány proto, že na požadovaných pozemcích stojí. Nejde tedy zpravidla primárně o využití staveb, ale o získání pozemků. Pojem stavby v českém právním řádu definován v § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který stanoví, že stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, požitá stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Jedná se o vymezení účelové, pro potřeby stavebně právních předpisů. Toto vymezení pak není s úspěchem použitelné pro vztahy soukromoprávní, kde zpravidla je třeba v první řadě spolehlivě určit, která stavba je samostatnou věcí a je tedy způsobilá k různým dispozičním úkonům, zejména k převodům vlastnického práva.

Občanský zákoník definici stavby nepodává, zmínka o stavbě je obsažena pouze v definici nemovitosti. Občanskoprávní pojetí pojmu stavba bylo tak definováno teprve rozhodovací činností soudů.⁶⁴

⁶³ Drobniček, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 80; 81.

⁶⁴ Z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 41.6.1995, sp.zn.: 3 Cz 57/92: *Stavební předpisy chápou stavbu dynamicky, jako činnost směřující k uskutečnění díla. Tyto právní předpisy hovoří o stavbě již v době zahájení stavebních prací. Tedy v době, kdy stavba není věcí ve smyslu § 119 obč. zák., nemůže být předmětem právních vztahů a je tedy pouze součástí stavebního pozemku. Pro účely občanskoprávní*

V pojetí občanskoprávním dospěla ustálená soudní praxe k tomu, že stavba se stává samostatnou věcí v okamžiku, kdy je jednoznačně patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.

Pro vyvlastnění má zásadní význam toto druhé, občanskoprávní pojetí stavby. Do okamžiku, kdy se stavba stane samostatnou věcí v právním pojetí, se totiž jedná o součást pozemku, který je v tomto případě věcí hlavní, a tak stavba sdílí jeho právní osud. Pokud by tedy stavba byla v takové fázi rozestavěnosti, že by nebylo možné ji za věc v právním smyslu považovat, postačilo by k jejímu vyvlastnění vyvlastnit pouze pozemek, na kterém vzniká.

Jak bylo uvedeno, v českém právu platí zásada, že stavba není součástí pozemku.⁶⁵ V případě, že vlastník stavby je současně vlastníkem stavební parcely, pozemku, jde sice o týž subjekt vlastnictví, ale dvojí vlastnické právo, tj. vlastnické právo ke dvěma předmětům.⁶⁶ V případě vyvlastnění takového pozemku by tedy byla odnímána dvě na sobě nezávislá vlastnická práva. Lze si rovněž představit situaci, kdy je vyvlastňována stavba ve prospěch vlastníka pozemku, na kterém stojí, a naopak.

Aniž obsahuje definici stavby, definuje ObčZ pojem nemovitost. Podle ustanovení § 119 odst. 2 ObčZ jsou tak nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem.

Je tedy možná existence stavby, která se zemí spojena pevným základem není a je tedy ve smyslu uvedeného ustanovení věcí movitou. Tato skutečnost má opět význam i pro institut vyvlastnění. Mimo to stavba, která je věcí movitou, nepodléhá právnímu režimu platícímu pro nemovitosti, například smlouva o převodu takové stavby nevyžaduje písemnou formu, vlastnictví k takové stavbě nepřechází až vkladem práva do katastru nemovitostí atd. Je tedy třeba zkoumat, zda tato stavba bude součástí pozemku, coby věci hlavní, či nikoli. Odpověď podává ustanovení § 120 odst. 1 ObčZ, podle něhož součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Je-li tedy stavbu movitou možno od pozemku oddělit, aniž by tím byl znehodnocen, není tato stavba součástí pozemku. V opačném případě stavba movitá součástí pozemku je.

je nutné stavbu chápat staticky, jako věc v právním smyslu, jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů, včetně práva vlastnického

⁶⁵ Ustanovení § 120 odst. 2 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Knappová, M., Švestka, J., a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první: Obecná část. Třetí aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI Publishing s.r.o., s. 229.

K tomu doplňuje judikatura, že „ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého stavba není součástí pozemku nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou, a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem, a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku. Je přitom nerozhodné, zda se při oddělení znehodnotí stavba.“⁶⁷

V režimu ZoV je tedy možno vyvlastnit i movitou stavbu. K tomu je však na místě dodat, že tato možnost se jeví spíše jako teoretická, již s ohledem na skutečnost, že stavbu movitou lze podle potřeby přemístit a dosáhnout tak účelu vyvlastnění jiným způsobem, v tomto případě nejpravděpodobněji opět dohodou.

Nicméně, jak jsem již uvedl, hlavním cílem vyvlastnění je získat pozemky a práva k nim. Stavby se vyvlastňují jen proto, že se nacházejí na pozemcích, které nebylo možné získat jiným způsobem a nelze je od pozemků oddělit.⁶⁸

6.2 Subjekty vyvlastnění

Zatímco objektem vyvlastnění jsou práva a povinnosti účastníků vyvlastnění a konkrétní vyvlastňovaná věc, resp. právo k ní, za subjekty vyvlastnění lze označit osoby, které jsou těmito právy a povinnostmi nadány. V první řadě se pochopitelně jedná o vlastníka pozemku nebo stavby, která má být vyvlastněna nebo oprávněného z věcného břemene váznoucího na pozemku nebo stavbě. Tato osoba se nazývá vyvlastňovaný. Logicky dalším subjektem vyvlastnění je osoba, na kterou práva k vyvlastněné věci přecházejí, případně v jejíž prospěch je právo odpovídající věcnému břemeni zřízeno, či naopak odňato dosavadnímu oprávněnému. Tuto osobu označujeme jako vyvlastnítele.

Rozhodnutím o vyvlastnění mohou být rovněž dotčena práva třetích osob, vztahující se k vyvlastňovanému pozemku nebo ke stavbě. Jedná se o zástavního a podzástavního věřitele vlastníka, je-li pozemek či stavba zatížena hypotékou, oprávněného ze zajišťovacího převodu práva, bylo-li k pozemku nebo stavbě zřízeno, a dále nájemce pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká. Tyto osoby sice jsou dle ustanovení § 17 odst. 1 ZoV účastníky vyvlastňovacího řízení, domnívám se však, že

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp.zn.: Pl. ÚS 16/93.

⁶⁸ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 82.

subjekty vyvlastnění z pohledu hmotněprávního nejsou, protože jejich práva nejsou předmětem vyvlastnění a je o nich tedy dále pojednáno jako o osobách dotčených vyvlastněním. Tyto osoby lze na základě jejich procesního postavení označit jako vedlejší účastníky vyvlastňovacího řízení.

6.2.1 Vyvlastňovaný

Jak bylo uvedeno, je vyvlastňovaným vlastník pozemku či stavby, která má být vyvlastněna, popřípadě osobou oprávněnou z věcného břemene na tomto pozemku či stavbě váznoucího.

Které osoby mohou být vyvlastňovaným, resp. práva kterých osob mohou či nemohou být vyvlastněním dotčena, zákonem stanoveno není. Je tedy možno dovodit, že těmito osobami mohou být osoby fyzické i právnické, osoby práva soukromého i veřejného (stát, kraj, obec). Tato skutečnost je naplněním ústavní zásady vyjádřené v čl. 11 odst. 1 LZPS, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah i ochranu.

Lze si představit situaci, kdy za účelem vyvlastnění by bylo potřeba odejmout právo organizační složce státu, hospodařící s majetkem státu, ve prospěch jiné organizační složky státu, mající lepší předpoklady pro realizaci účelu vyvlastnění. Zde je namístě poznamenat, že jednak dle ustanovení § 3 odst. 2. zák. č.219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, organizační složky státu nejsou právnickými osobami, jednak jim ve vztahu k majetku České republiky nesvědčí právo vlastnické, ale právo užívací, resp. právo hospodaření. Toto právo tedy nebude odňato, ale dojde v případě potřeby ke změně příslušnosti k hospodaření s tímto majetkem z jedné organizační složky státu na jinou a nejedná se tedy o vyvlastnění.

Četnost subjektů, kterým svědčí právo vlastnické nebo právo odpovídající věcnému břemeni k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě není pro vyvlastnění překážkou. Zvláštním případem, se kterým ZoV v ustanovení § 5 odst. 4 počítá, je situace, kdy pozemek nebo stavba je ve spoluvlastnictví vyvlastňovaného a vyvlastnítele. Za této situace lze vyvlastnění provést jen tehdy, pokud nelze účelu vyvlastnění dosáhnout zrušením tohoto spoluvlastnictví soudem tak, aby jediným vlastníkem pozemku nebo stavby zůstal vyvlastnitel a dosavadnímu spoluvlastníku byla poskytnuta za jeho podíl náhrada.

ZoV připouští vyvlastnění také v případech, kdy je vlastník neznámý, je neznámého pobytu, nebo se mu nedaří doručit oznámení o existenci účelu ve zvláštním zákoně a návrhu dohody na převod požadovaných práv na známou adresu v cizině. Kterákoli z uvedených situací brání naplnění jedné z podmínek řízení o vyvlastnění, totiž, že s vyvlastněným musí být jednáno o smluvním převodu práv. Pro tyto případy ZoV splnění této podmínky nevyžaduje a neznámému vlastníku či oprávněnému je ustanoven pro řízení o vyvlastnění opatrovník /viz dále/.

6.2.2 Vyvlastnitel

V dikci ZoV, konkrétně ustanovení § 2 odst. písm. c) je vyvlastnitelem ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemeni.

Podobně jako v případě vyvlastněného, není ani okruh možných vyvlastnitelů zákonem nikterak omezen. Vyvlastnitelem tedy může být osoba fyzická i právnická, popřípadě osoba veřejného práva. Omezení může spočívat v možnosti nabývat nemovitosti v České republice cizozemci podle ustanovení § 17 odst. 1 zák. č. 219/1995 Sb., devizový zákon, v platném znění.

Další, ovšem faktické a nikoli právní, omezení okruhu možných vyvlastnitelů pak spočívá v tom, že vyvlastnitel musí být schopen realizovat účel vyvlastnění, což často nebude v možnostech fyzických či právnických osob. Umožnit vyvlastnění např. majetku státu ve prospěch fyzické osoby pak bude praktické zejména v případech, kdy je zapotřebí zřídit věcné břemeno odpovídající právu cesty přes pozemek státu ve prospěch této osoby.

Z povahy a účelu vyvlastnění lze usuzovat na to, že v pozici vyvlastněného bude přeci jen častěji fyzická či právnická osoba, když její majetek bude vyvlastňován ve prospěch státu.

6.2.3 Osoby dotčené vyvlastněním

Za osoby dotčené vyvlastněním lze souhrnně označit ty osoby, jejichž práva vztahující se k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě vyvlastněním zanikají. Z logiky věci se nejedná o práva vlastnická a práva odpovídající věcnému břemeni, jsou-li tato práva sama objektem vyvlastnění. Bude se tedy jednat o dva okruhy práv třetích osob, a to právo nájemní svědčící třetí osobě k pozemku nebo stavbě a /nebo věcné břemeno váznoucí na pozemku nebo stavbě na straně jedné a zástavní či podzástavní právo, popřípadě zajišťovací převod práva váznoucí či týkající se pozemku nebo stavby na straně druhé.

Ohledně práv nájemních, či podnájemních (§ 2 písm. h) ZoV) a věcných břemen (s výjimkou těch, jejichž zánik je samotným cílem vyvlastnění) stanoví ZoV vyvlastněním jejich zánik (s výjimkou nájmu bytu). ZoV však ponechává možnost tato práva zachovat v případě, kdy veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek nebo stavbu nadále zatěžovala. Tuto možnost vyvlastňovací orgán posuzuje v rámci správního uvážení. Naopak, ohledně nájmu bytu, je ustanovením § 7 odst. 2 ZoV rozšířena možnost zániku nájmu bytu na případ, kdy dalšímu užívání bytu nájemcem brání účel vyvlastnění. Nájem bytu je chráněn a podléhá zvláštní právní úpravě. Má-li být například stavba zbourána, pak logicky nelze právo nájmu bytu dále vykonávat. V takovém případě však musí být nájemci bytu poskytnuta bytová náhrada podle zvláštních právních předpisů.

Další uvedená práva, sloužící k zajištění pohledávek třetích osob vůči vlastníku pozemku nebo stavby, tj. právo zástavní a podzástavní a zajišťovací převod práva, vyvlastněním dle ustanovení § 6 písm. a), b) ZoV zanikají. To má pochopitelně významné důsledky do sféry těchto vlastnických věřitelů, neboť přicházejí o zajištění svých pohledávek. ZoV na tuto situaci pamatuje v ustanovení § 9 ZoV, když stanoví, že zánikem shora uvedených práv se dosud nesplatné zajištěné pohledávky třetích osob vůči vlastníku pozemku nebo stavby stávají splatnými. Bez dalšího by tato změna měla pochopitelně opět velmi významný dopad do sféry vyvlastňovaného. Situace je tedy řešena ZoV tak, že díl náhrady za vyvlastnění, vyšší odpovídající dosud neuhrazeným zajištěným pohledávkám s příslušenstvím je vyvlastnitelem poskytnuta nikoli vyvlastněnému, ale přímo osobám z těchto zaniklých práv oprávněným – zástavnímu a podzástavnímu věřiteli, popřípadě osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu práva.

Tento díl náhrady za vyvlastnění, poskytnutý přímo věřitelům vyvlastněného, se vyvlastniteli započítá na splnění jeho náhradové povinnosti vůči vyvlastňovanému.

Také za zaniklá práva nájemní a práva odpovídající věcným břemenům, náleží osobám z nich oprávněným náhrady ve výši ceny těchto práv.

O poskytovaných náhradách je pojednáno dále v samostatné podkapitole.

6.3 Předpoklady vyvlastnění

Právní institut vyvlastnění může být použit jen, existují-li k tomu zákonné předpoklady. Předpoklady, bez kterých není možné o vyvlastnění uvažovat, jsou existence veřejného zájmu na vyvlastnění, existence zákona, kterým bude upraveno vyvlastnění jako právní institut a stanoven účel, pro který je možno vyvlastnění provést, a poskytnutí náhrady vyvlastňovanému. Současné naplnění všech těchto tří základních předpokladů vyžaduje pro vyvlastnění LZPS.

Zbývající předpoklady, či podmínky a zásady vyvlastnění jsou stanoveny zákonem. Jedná se především o zásadu subsidiarity vyvlastnění a zásadu přiměřenosti zásahu do práv vyvlastňovaného, podmínku souladu s úkoly a cíli územního plánování a zásadu revokace vyvlastnění, není-li vyvlastněný pozemek nebo stavba použita ve stanovené době k veřejně prospěšnému účelu, pro který bylo vyvlastněno.

Těmto předpokladům a zásadám proto věnuji následující výklad.

6.3.1 Veřejný zájem

Existence veřejného zájmu představuje zcela klíčovou podmínku pro vyvlastnění. Je to právě veřejný zájem, zájem společnosti jako celku, který ve společnosti, ve které je zaručeno a chráněno vlastnictví, umožňuje a ospravedlňuje existenci a použití institutu vyvlastnění. Tato podmínka je také, jak bylo výše uvedeno, definována LZPS v ustanovení čl. 11 odst. 4:

„Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu a to na základě zákona a za náhradu.“ Stejnou podmínku pro vyvlastnění stanoví také ustanovení § 128 odst. 2 ObčZ, i když toto ustanovení má z hlediska platné právní úpravy vyvlastnění toliko proklamativní charakter, když podmínku veřejného zájmu rozšiřuje o podmínku nemožnosti účelu vyvlastnění dosáhnout jinak.

Splnění podmínky existence veřejného zájmu požaduje rovněž § 25 odst. 1 ObchZ ve vztahu k majetku zahraničních osob souvisejícím s podnikáním v České republice: *Majetek zahraniční osoby související s podnikáním v České republice a majetek právnické osoby se zahraniční majetkovou účastí podle § 24 odst. 1 může být v České republice vyvlastněn nebo vlastnické právo omezeno jen na základě zákona a ve veřejném zájmu, který není možno uspokojit jinak. Proti takovému rozhodnutí lze podat opravný prostředek u soudu.*

Obecný a stěžejní vyvlastňovací předpis, ZoV, tuto podmínku ukládá v ustanovení § 3 odst. 1: *Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.*

Také zde je podmínka veřejného zájmu konkretizována, nikoli tak silně jako v ustanovení ObchZ, a to převahou veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

Třebaže existence veřejného zájmu tvoří klíčovou podmínku vyvlastnění, je navýsost komplikované pojem „veřejný zájem“ právně jednoznačně definovat. Odrazem této skutečnosti je, že ani nový ZoV ani jiný právní předpis definici veřejného zájmu nepodává, v minulosti nebyl tento pojem nikdy zákonem definován a dá se předpokládat, že k tomu ani v budoucnosti nedojde. V praxi je tedy obsah pojmu veřejný zájem dílem definován právní teorií a zejména vždy znovu nalézán v rámci rozhodovací činnosti správních orgánů a soudů. V souvislosti s vyvlastněním podává definici např. rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.10.2000 sp.zn.: 31 Ca 82/2000, ve kterém je za veřejný zájem označen *zájem společnosti mj. na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje.*

Jazykové znění pojmu veřejný zájem svádí k domněnce, že veřejný zájem je cokoli, co je zájmem veřejnosti, nebo její podstatné části, a je tedy v tomto smyslu zájmem kolektivním. Veřejností může být v tomto směru rozuměna různě početná skupina osob, např. obyvatel obce, kraje či státu. K tomu však doplňuje judikatura, že veřejným zájmem není jakýkoli veřejný zájem, ale jen takový, který je možno označit za prospěšný zájem.⁶⁹

⁶⁹ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp.zn.: 31 Ca 71/98.

Nebude tedy za veřejný zájem pokládáno něco, co sice třeba značná část veřejnosti jako svůj zájem vnímá, např. možnost kouření ve veřejných prostorách či prodej alkoholických nápojů osobám mladším osmnácti let, neboť je evidentní, že taková opatření, pokud by byla realizována, sice naplní zájem této části veřejnosti, zásadně však nebudou veřejnosti prospěšná. Tuto zásadu rovněž vyslovil Ústavní soud ČR v nálezu sp.zn.: I. ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996, ve kterém se odkazuje na myšlenku F. A. Hayeka: *Často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých zájmových skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití aparátu vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.*⁷⁰

Nabízí se rovněž domněnka, že veřejný, kolektivní zájem, je pravým opakem zájmu soukromého, individuálního. Tento způsob chápání věci je však rovněž zavádějící, jednak proto, že zájem jednotlivce může být a častokrát také bude v souladu se zájmem veřejnosti a jednak proto, že veřejnost, jakkoli široký bude počet osob jí tvořící, je vždy tvořena právě jednotlivci. Je-li tedy zájem jednotlivce tvořícího veřejnost jakýmsi dílem zájmu veřejného, coby určitého průměru zájmu všech jednotlivců - veřejnosti, pak nelze zájem veřejný a zájem soukromý stavět do protikladu. Budou tedy současně vedle sebe existovat oba druhy zájmů, nikoli nutně jeden s druhým v rozporu.

Je nepochybné, že ústavní zaručení možnosti nabytí vlastnických práv jednotlivci či právnickými osobami a jejich ochrana je rovněž veřejným zájmem, konec konců je jedním z důvodů, pro které právní řád existuje. Při rozhodování o tom, zda má převážit obecně prospěšný zájem veřejný nad ochranou vlastnického práva jednotlivého vlastníka, se tedy jedná o konkurenci dvou veřejných zájmů, z nichž jeden je v tom kterém případě závažnější.

*Veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí, může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.*⁷¹

⁷⁰ Hayek, F. A., *Právo, zákonodárství a svoboda*, 2 díl. Praha: Fata morgána sociální spravedlnosti. Academia, 1991, str. 14.

⁷¹ Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn.: 10 Ca 65/98.

Pojmu veřejný zájem používá řada právních předpisů. Tak například ObčZ vyžaduje v ustanovení § 128 odst. 1 existenci „naléhavého veřejného zájmu“, když ukládá vlastníku povinnost strpět použití jeho věci na nezbytnou dobu, v nezbytné míře a za náhradu.

Veřejný zájem může mít různou intenzitu. V souvislosti s kvalitou veřejného zájmu pro potřebného pro vyvlastnění poukazuje K. Eliáš na to, že *pojetí veřejného zájmu se posouvá k požadavku absolutní nutnosti*⁷² a zároveň odkazuje na myšlenku J.Hoetzela, že totiž podle závěrů rozhodovací praxe předválečných soudů *nemusí být veřejný zájem na vyvlastnění absolutní, protože absolutní nutnost buď vůbec není, anebo se vyskytuje jen výjimečně. Kdyby vyvlastnění bylo podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný. Míněna je pouze nutnost relativní.*⁷³

Pojem veřejný zájem lze tedy označit za neurčitý právní pojem, podobně jako veřejný pořádek, dobré mravy apod., jehož obsah a rozsah se v čase mění v závislosti na konkrétních potřebách a hierarchii hodnot společnosti. Obecně nicméně platí, že veřejný zájem je třeba pokládat za zájem obecně prospěšný. Použití tohoto pojmu v zákoně slouží k vytvoření prostoru správního orgánu, aby na základě konkrétní situace mohl rozhodnout, zda tento konkrétní případ spadá do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.

*Veřejný zájem je pojmem, který právním řádem České republiky není výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.*⁷⁴

Správní uvážení vyvlastňovacího orgánu má ovšem své hranice vyjádřené § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen SpŘ), ve kterém je správnímu orgánu uložena povinnost, aby při svém rozhodování dbal o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu a

⁷² Eliáš, K. *Veřejný zájem, malá glosa k velkému tématu*. Praha: Ad Notam. Notářský časopis, 1998 str.105

⁷³ Hoetzel, J. *Zájmy veřejné*. Slovník veřejného práva československého. Díl. V. Brno: Rovnost, 1948, pod heslem *Vyvlastnění*, str. 492.

⁷⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp.zn.: 2 As 11/2003-164.

zároveň, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Existenci veřejného zájmu je třeba vždy v konkrétním případě prokázat ve vyvlastňovacím řízení, na základě celkového a důkladného zvážení situace. Nelze jej tedy ztotožnit s existencí zvláštního zákona, kterým je stanoven účel vyvlastnění. Zákonodárce se rovněž za účelem odstranění obtíží provázejících vyvlastňovací řízení již několikrát pokusil deklarovat veřejný zájem na určité stavbě přímo zákonem.

To, že pojem veřejný zájem není závazně definován právním předpisem, má své opodstatnění. Taková legální definice by z podstaty věci musela být buď konkrétní, sice naplňující požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva, ale pak nutně použitelná jen velmi omezeně, anebo sice pružná ale vágní a neurčitá a tedy málo funkční.

Pravdou zůstává, že požadavek na definování pojmu veřejný zájem byl vysloven při koncipování nového zákona upravujícího vyvlastnění nemovitostí a absence této legální definice v ZV byla hlavním důvodem, pro který prezident republiky zákon vetoval.

Veřejný zájem se vyvíjí nejen v čase, ale i v prostoru⁷⁵. Je neurčitou právní kategorií a lze shrnout, že veřejným zájmem je to, co je za veřejný zájem kompetentním orgánem v daném čase prohlášeno.

Tato neurčitost je v případě vyvlastnění nemovitostí do jisté míry vyvážena tím, že veřejný zájem je konkretizován zákonem stanoveným účelem vyvlastnění a v každém z jednotlivých případů musí být jeho převaha nad zájmem zachování dosavadních práv vyvlastňovaného shledána ve vyvlastňovacím řízení.

6.3.2 Účel vyvlastnění stanovený zákonem

Zásada existence zvláštního zákona je další základní podmínkou pro vyvlastnění. I tato zásada je vyjádřena v Listině základních práv v ustanovení čl. 11 odst. 4 : *Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a ve veřejném zájmu.* Tatož podmínka je stanovena také v ustanovení § 128 odst. 2 ObčZ: *Ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit nebo vlastnické*

⁷⁵ Viz přednáška z práva životního prostředí prof. Milana Damohorského na PF UK v Praze - akademický rok 2008/2009.

*právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu.*⁷⁶

Jak bylo uvedeno výše, je vyvlastnění, jeho předpoklady a podmínky, upraveno v ZoV. Ten upravuje komplexně hmotněprávní i procesněprávní stránku vyvlastnění a v českém právním řádu plní funkci obecného vyvlastňovacího předpisu. Uvedená ústavněprávní i zákonná ustanovení však mj. požadují, aby vyvlastnění bylo provedeno na základě zákona. Tento požadavek však samotný ZoV nenaplnuje, protože nestanoví jednotlivé účely vyvlastnění, tj. právní důvody, pro které je možno, za splnění dalších podmínek, vyvlastnit. Je tedy zapotřebí ještě existence zvláštního zákona, který takový účel stanoví. Splnění této podmínky také vyžaduje i ZoV v ustanovení § 3 odst. 1: *Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem.*

V souvislosti s institutem vyvlastnění je tedy třeba rozlišovat mezi dvěma druhy zákonů, které jsou pro vyvlastnění nezbytné, a teprve jejich současná existence umožňuje vyvlastnit. Jsou to ZoV - obecný vyvlastňovací předpis - a na něj navazující zvláštní zákon obsahující konkrétní účel vyvlastnění. Není ovšem vyloučeno, jak tomu bylo také v minulé právní úpravě, aby obecný vyvlastňovací předpis sám také stanovil účely vyvlastnění. Lze tedy shrnout, že účelem vyvlastnění může být uspokojení takové potřeby, která je výslovně uvedena v některém zvláštním zákoně.⁷⁷

Tyto zvláštní zákony zpravidla obsahují odkaz na ZoV, což je praktické ale nikoli nevyhnutelné, neboť stanoví-li tyto zákony účely vyvlastnění, pak aby mohlo být vyvlastněno, musí být naplněny podmínky a provedeno vyvlastňovací řízení dle ZoV bez ohledu na to, zda zvláštní zákon na ZoV odkazuje či nikoli.

Zákonů stanovících jednotlivé účely vyvlastnění je vícero. V praxi se jedná o zákony upravující nejrůznější oblasti veřejné správy, které pouze v několika ustanoveních zakotvují jednotlivé účely vyvlastnění vždy v návaznosti na problematiku, kterou upravují. Mezi příklady patří předchůdce dnešního ZoV, zák. č. 183/2006, Sb., stavební zákon, v platném znění. Část týkající se stavebněprávních účelů vyvlastnění byla totiž jako jediná týkající se vyvlastnění úpravě stavebnímu zákonu ponechána, v souladu s výše uvedeným principem fungování obecného ZoV a na něj navazujících zvláštních zákonů.

⁷⁶ Obdobnou podmínku klade i ObchZ v ustanovení § 25 odst. 1 ohledně majetku zahraničních osob a osob se zahraniční účastí sloužícímu k podnikání.

⁷⁷ Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2007, str. 83.

Je ještě třeba doplnit, že zvláštní zákon by měl být platný nejméně 6 měsíců před podáním návrhu. Těmto zvláštním úpravám věnuji následující výklad.

Vyvlastnění pro účely výstavby

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen stavební zákon, StavZ), má pro institut vyvlastnění pozemků a staveb výjimečný význam. Je to dáno jednak historicky, kdy plnil úlohu obecného vyvlastňovacího předpisu a byl předchůdcem dnešního zákona o vyvlastnění, a jednak tím, že upravuje územní plánování, s jehož úkoly a cíli musí být vyvlastnění v souladu. Navíc obsahuje i některé účely vyvlastnění, které s problematikou uskutečňování staveb a jiných opatření v území dle stavebního zákona přímo souvisejí. Tyto účely jsou zároveň jedinou problematikou, která z vyvlastnění po novelizaci stavebního zákona zákonem o vyvlastnění zůstala upravena stavebním zákonem, v ostatním, tj. řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, příslušnosti k jeho vedení a podmínkách vyvlastnění odkazuje stavební zákon na zákon o vyvlastnění.⁷⁸

Základní vymezení upravované problematiky podává ustanovení § 170 odst. 1 StavZ, které stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle StavZ, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezena ve vydané územně plánovací dokumentaci a zároveň jde o některý z níže uvedených účelů:

a) Jedná se **veřejně prospěšnou stavbu** dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel. Veřejně prospěšnou stavbu vymezuje StavZ v ustanovení § 2 odst. 1 písm. 1) jako stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci. Veřejně prospěšnou infrastrukturu pak vymezuje stavební zákon jako 1/dopravní infrastrukturu, např. stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení, 2/technickou infrastrukturu, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě. Výčet jednotlivých staveb je

⁷⁸ Ustanovení § 170 odst. 3 StavZ.

demonstrativní, vyskytne-li se tedy veřejná potřeba zbudování jiného obdobného zařízení, které není přímo v zákoně uvedeno, ale svoji povahou spadá pod uvedený účel, bude to v rámci tohoto ustanovení možné.

b) Dále jako **veřejně prospěšné opatření** spočívající ve snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví. Legální definici veřejně prospěšného opatření podává ustanovení § 2 odst. 1 písm. m) StavZ jako opatření nestavební povahy, sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.

c) Spadají sem též **stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu**. Může se jednat například o výstavbu vojenského zařízení popřípadě zařízení sloužícího složkám Policie ČR, a to nejrůznější povahy (radarová základna, objekt technického zázemí apod.), nebo například dosažení bezpečnostního zájmu na tom, aby určité území bylo liduprázdné (opatření). Tento účel vyvlastnění se týká doby míru. Vyvlastnění za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu je zvlášť upraveno zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, kterému je věnována zvláštní kapitola této práce.

d) Konečně jde i o **asanaci (ozdravení) území**, například postiženého živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů pro další využití území. Důvodem pro asanaci také může být hygienický, bezpečnostní, požární, popř. jiná závadnost staveb v zastavěném území, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a opatření potřebná k asanaci území.⁷⁹

Právo k pozemku nebo ke stavbě lze podle § 170 odst. 2 StavZ odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo ke stavbě. Tento účel bude praktický zejména v případech, kdy změnou vlastníků sousedících pozemků, popřípadě změnou ve využití těchto pozemků budou zamezena práva přístupu či příjezdu některému z nich. Nedojde-li pak mezi nimi k dohodě, lze pro tento účel i vyvlastnit, resp. bude zpravidla postačovat vlastnické právo omezit zřízením věcného břemene. K tomu viz např. rozhodnutí Krajského soudu

⁷⁹ Ustanovení § 97 odst. 2 StavZ.

v Hradci Králové ze dne 31.10.2000, sp.zn.: 31 Ca 82/2000⁸⁰. Zákonná aprobace tohoto účelu je také dokladem toho, že veřejným zájmem může být i zájem individuální. Navíc se jedná o typický příklad, kdy může být vyvlastněno ve prospěch fyzické osoby, která je v tomto případě mimo veškerou pochybnost schopna realizovat účel vyvlastnění.

Vyvlastnění pro účely památkové péče

Zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, stanoví rovněž účel, pro který je možno vyvlastnit. Umožněno je dle ustanovení § 15 odst. 3 uvedeného zákona vyvlastnění nemovité kulturní památky na návrh obecního úřadu s rozšířenou působností. Jedná se o krajní opatření k zajištění péče o kulturní památky, která není majetkem státu, v případě, že vlastník zanedbává trvale své povinnosti (péče o kulturní památku) a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem⁸¹, památkovou hodnotou nebo technickým stavem. Jedná-li se o národní kulturní památku, pak návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení podává krajský úřad. Předpokladem vyvlastnění pro tento účel je, že nebylo dosaženo dohody s vlastníkem o prodeji nemovité kulturní památky státu, resp. nepodařilo se dlouhodobě vlastníka přimět k plnění jeho povinností dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o státní památkové péči, totiž pečovat na vlastní náklady o zachování památky, její udržování v dobrém stavu a její ochraně před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením.

K ochraně nemovité kulturní památky je rovněž dle zákona o státní památkové péči možné vyvlastnit pozemky a stavby potřebné k vytvoření ochranného pásma kolem této památky, opět za předpokladu, že tohoto účelu nebylo dosaženo dohodou.

Vyvlastnění pro horní účely

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon) upravuje vyvlastnění pro účely dobývání výhradního ložiska, resp. právo nabývat nemovitostí nebo práv k nemovitostem v dobývacím prostoru vyvlastněním

⁸⁰ Je zájmem společnosti umožnit vlastníkově stavby, povolené veřejnoprávním aktem, její další nerušení užívání. Zvláště to platí pro případy, kdy stavby v okamžiku povolení měly zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu a posléze jej ztratily bez přičinění vlastníka stavby.

⁸¹ Zákon pochází z r. 1987, dnes se bude jednat nejspíše toliko o kulturní význam.

popřípadě zřízením užívacího práva. Toto právo je v dikci horního zákona přiznáno tzv. organizaci, kterou je právnická nebo fyzická osoba, která v rámci své podnikatelské činnosti za splnění podmínek stanovených zvláštními právními předpisy vykonává vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost. Zákon výslovně zmiňuje preferenci dohody před vyvlastněním, v ostatním odkazuje na obecné vyvlastňovací předpisy.

Vyvlastnění pro dopravní účely

V souvislosti s potřebou budování dopravní infrastruktury obsahuje zvláštní účely vyvlastnění také zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění. Také zde se je uveden pouze účel vyvlastnění, řízení probíhá dle ZoV. Účelem pro vyvlastnění pozemku či stavby anebo zřízení věcného břemene je uskutečnění stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace. Zvláštnost úpravy představuje ustanovení § 17 odst. 1. cit. zákona, které výslovně určuje, že právo odpovídající věcnému břemenu je právem, které opravňuje stavebníka dle StavZ ke zřízení požadované stavby na dotčeném pozemku. Z důvodu veřejného zájmu je pak rovněž řešena situace, kdy se stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace nachází na cizím pozemku, jehož vlastníku se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku. V této otázce je příslušný speciální stavební úřad, který je oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě. Jedná se o speciální ustanovení ve vztahu k úpravě stavby na cizím pozemku. Součástí takového rozhodnutí je stanovení výše jednorázové náhrady za toto věcné břemeno v intencích ZoV, resp. oceňovacích předpisů.

Vyvlastnění pro účely ochrany přírody a krajiny

Také ochrana přírody a krajiny je jedním z veřejných zájmů, k jejichž dosažení zákon umožňuje vyvlastnit nemovitosti. Zákonné zmocnění pro tento účel vyvlastnění je obsaženo v ustanovení § 60 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ohledně konkrétních podmínek však zákon mlčí, když odkazuje na již neplatný zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon. Ten, jak již bylo uvedeno, coby předchůdce dnešního ZoV obsahoval jednotlivé účely vyvlastnění, stejně jako hmotněprávní i procesněprávní pravidla vyvlastnění. Jedná se nepochybně o nedopatření zákonodárce, který

nenovelizoval ustanovení § 60 zákon o ochraně přírody a krajiny, jednak aktualizací poznámky pod čarou - odkazu na neplatný stavební zákon, jednak doplněním konkrétních podmínek vyvlastnění pro účely ochrany přírody a krajiny přímo do zákona. Výkladem zákona v současné podobě je snad možno dovodit odkaz na nová ZoV, co se řízení o vyvlastnění týče. Vzhledem k tomu, že však ZoV sám neobsahuje žádné účely vyvlastnění, je vyvlastnění pro účely ochrany přírody a krajiny, na základě zákona o ochraně přírody a krajiny velmi problematické, ne-li právně nemožné.

Požadovaného účelu by snad mohlo být dosaženo na základě zákonného zmocnění ustanovení § 170, odst. 1 písm. b) StavZ, které za účel vyvlastnění mimo jiné stanoví snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území a založení prvků územního systému ekologické stability.

Přinejmenším posledně jmenovaného účelu by pro potřeby ochrany přírody a krajiny bylo patrně možné s úspěchem využít, mimo jiné proto, že vymezení systému ekologické stability stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny za jednu ze základních povinností při obecné ochraně přírody a výslovně jej navíc prohlašuje za veřejný zájem (ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Účelem vyvlastnění by tedy v tomto případě mohly být například ochrana a zachování významných krajinných prvků.

Vyvlastnění pro účely lázeňství

Významnou oblastí, pro kterou zákon umožňuje použít vyvlastnění je lázeňství. Zákonná úprava účelů vyvlastnění v této oblasti je obsažena v zákoně č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen lázeňský zákon).

Cílem zákona je stanovení pravidel pro vyhledávání, ochranu, využívání a další rozvoj přírodních léčivých zdrojů (přírozeně se vyskytující minerální voda, plyn, rašelina, bahno apod., které jsou vhodné k léčebným účelům), přírodních minerálních vod a ochrana, využívání a rozvoj přírodních léčebných lázní a lázeňských míst. Vyvlastnění pro dosažení uvedených cílů upravuje hlava VII lázeňského zákona, jejíž ustanovení upravují nejen účely omezení a odnětí vlastnických práv k nemovitostem, ale rovněž otázku náhrady újmy omezením nebo odnětím vlastnického práva vzniklé,

otázky procedurální povahy a také přímo pro oblast lázeňství definují, co je veřejným zájmem.

V první řadě zákon rozlišuje mezi vyvlastněním, které chápe toliko jako odnětí vlastnického práva, a omezením vlastnického práva. Pro oba druhy zásahů do vlastnických práv pak stanoví samostatné účely v závislosti na různé míře veřejného zájmu, který současně *expressis verbis* definuje jako zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti.

Omezit vlastnická práva je dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) možné, pokud vlastník nemovitosti brání vyhledávání přírodního léčivého zdroje, zatímco vyvlastnit lze dle písm. b) téhož ustanovení tehdy, pokud vlastník nemovitosti brání využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody.

Řízení o vyvlastnění probíhá dle ZoV a je zahajováno na základě žádosti Ministerstva zdravotnictví. Vyvlastnitelem je ve všech případech stát. Ten také hraří prostřednictvím ministerstva náhradu za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, s výjimkou případu, kdy je, při zachování vlastnictví státu, určen uživatel zdroje, na kterého pak dle ustanovení § 34 odst. 1 lázeňského zákona dopadá povinnost poskytnout finanční náhradu vyvlastněnému.

Vyvlastnění pro účely energetiky

Nepřehlédnutelnou oblastí, ve které nezbytně dochází k omezování vlastnických práv k nemovitostem, je energetika. Zákonnou úpravu obsahuje zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v platném znění.

Veřejným zájmem, pro který zákon umožňuje vyvlastnit, je v tomto případě potřeba zřízení, údržby a ochrany energetických zařízení, sloužících k výrobě, úpravě, skladování a především přenosu energetických komodit, kterými jsou elektřina, plyn a tepelná energie.

Zákon hovoří výlučně o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, odnětí vlastnického práva podle energetického zákona možné není. Nucené zřízení věcného břemene ve všech případech zákon podmiňuje v první řadě souladem

s podmínkami stanovenými územním rozhodnutím a stavebním povolením⁸² a dále nemožností věcné břemeno zřídit smluvně s vlastníkem nemovitosti, ať již z důvodu nečinnosti nebo nesouhlasu vlastníka, nebo proto, že vlastník není znám.⁸³ Oprávněnými z věcného břemene, resp. žadateli o zřízení věcného břemene mohou být dle energetického zákona:

1) provozovatel přenosové nebo distribuční soustavy, v jehož prospěch se má zřídit věcné břemeno, spočívající v právu zřízení a provozu zařízení přenosové soustavy, přetnutí cizích nemovitostí vodiči a umístění vedení na těchto nemovitostech,

2) výrobce plynu, který je oprávněn žádat o zřízení věcného břemene spočívajícího v právu vstupu a vjezdu na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozováním těžebních plynovodů nebo výroby plynu, jejich rekonstrukcí a oprav, případně za účelem odstranění porostů ohrožujících bezpečný a spolehlivý provoz těžebních plynovodů nebo výroby plynu v případech, kdy tak neučinil sám vlastník.

3) provozovatel podzemního zásobníku plynu, který má právo na zřízení věcného břemene spočívajícího v právu zřízení a provozu plynárenských zařízení na cizích nemovitostech.

Úprava omezení vlastnického práva je v energetickém zákoně provedena pro každé energetické odvětví, resp. druh činnosti v rámci odvětví, zvláště, což je odůvodněno rozdílnými potřebami jednotlivých druhů činností provozovaných na základě energetického zákona. Působí však poněkud nepřehledně, svědčí-li provozovateli přenosové soustavy a provozovateli podzemního zásobníku plynu právo na zřízení věcného břemene spočívajícího ve zřízení zařízení přenosové soustavy nebo podzemního zásobníku plynu na cizích nemovitostech, zatímco výrobci plynu může být na základě energetického zákona přiznáno toliko právo vstupu a vjezdu (popřípadě úpravy a likvidace porostů) na cizí pozemek **v souvislosti** se zřízením a provozem těžebního plynovodu, který tedy patrně na cizím pozemku na základě věcného břemene umístěn být nemůže. Naproti tomu provozovateli podzemního zásobníku plynu právo mj. vstupu a vjezdu na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozováním podzemního zásobníku plynu svědčí přímo ze zákona,⁸⁴ aniž je třeba k těmto účelům zřizovat v jeho prospěch věcné břemeno.

Absenci ustanovení o vyvlastnění ve smyslu odnětí vlastnického práva a jeho

⁸² Ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) energetického zákona.

⁸³ Ustanovení § 24 odst. 4 energetického zákona.

⁸⁴ Ustanovení § 60 odst. 1 písm. c) energetického zákona.

účelech v energetickém zákoně je patrně třeba vykládat tak, že je-li nutné pro potřeby umístění energetických zařízení vlastnické právo k nemovitosti odejmout, bude tak učiněno na základě ustanovení jiného předpisu, obsahujícího účel vyvlastnění. V úvahu připadá například ustanovení § 170 odst. 1 písm. a) StavZ, který za jeden z účelů vyvlastnění stanoví umístění veřejně prospěšné stavby technické infrastruktury.

O zřízení věcného břemene rozhoduje ve všech případech příslušný vyvlastňovací úřad a v řízení postupuje dle ZoV.

Účel vyvlastnění pro účely vodního hospodářství

Možnost vyvlastnění je zmiňována také v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem je chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování a zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvářet podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a such, zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem EU a přispívat k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závisících suchozemských ekosystémů.⁸⁵

Jak vyplývá již z vymezení účelu zákona, jedná se o značně širokou oblast, ve které se navíc, vzhledem k zásadnímu významu vody pro lidskou společnost, střetává řada nejrůznějších zájmů fyzických i právnických osob. Předmětem úpravy jsou právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám vznikající při jejich využívání a také právní vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí. Významným specifikem právní úpravy uvedeného okruhu vztahů je skutečnost, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vykytují. Věcí v právním slova smyslu se tak vody stávají teprve ve chvíli, pokud byly z podzemních nebo povrchových vod odebrány.⁸⁶

Zákon zmiňuje vyvlastnění ve více svých ustanoveních. Prvním je ustanovení §11 odst. 4 vodního zákona, týkající se situace, kdy oprávněný z povolení k nakládání s vodami své oprávnění nevyužívá, a to i jen zčásti. Tomuto oprávněnému uživateli může správní orgán (vodoprávní úřad) pro tento případ uložit, aby ve veřejném zájmu umožnil využití svého vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami

⁸⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 vodního zákona.

⁸⁶ Ustanovení § 3 odst. 2 vodního zákona.

osobou určenou vodoprávním úřadem, a to na dobu nezbytně nutno, resp. do doby, než bude rozhodnuto o vyvlastnění oprávněného nebo omezení jeho práva, a to za přiměřenou náhradu. Více nicméně vodním zákonem, zejména ohledně účelu takového vyvlastnění, stanoveno není.

Konkrétněji je vodním zákonem o vyvlastnění stanoveno v případě potřeby uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, když pro tento účel je umožněno ve vyvlastňovacím řízení dle ZoV práva k pozemkům a stavbám odejmout nebo omezit.⁸⁷ Odnětí práva bude tedy například použito pro získání pozemků, na kterých budou zbudovány veřejně prospěšné stavby pro vzdouvání či akumulaci povrchových vod (hráze, valy), omezit vlastnické právo pak postačí ve případě pozemků, na kterých budou vody při povodních zadržovány. Ve smyslu ustanovení § 68 odst. 1 vodního zákona se takto získané pozemky (včetně pozemků pro tento účel získané dohodou) považují za území určené k řízeným rozlivům povodní a vlastníků omezeným v jejich právech v případě stát hradí škody způsobené rozlivem vod stejně jako újmu z ušlých dotací zemědělcům, poskytovaným na základě zákona o zemědělství.

Zatímco v případě zřizování staveb na ochranu před povodněmi se jedná o přesně definovaný účel vyvlastnění, a je tak pro tento účel vyvlastnění naplněna podmínka existence zvláštního zákona, ustanovení § 11 odst. 4 vodního zákona účel vyvlastnění nestanoví a jedná se tedy pouze o odkaz na vyvlastnění, jehož účel je přesně zákonem stanoven.

V nedávné minulosti se objevily případy zákonů, které účely vyvlastnění stanoví zcela konkrétně, tj. ustanovují o určité konkrétní stavbě na určitých pozemcích. Tato konkrétní stavba pak je samotným zákonem označena za stavbu veřejně prospěšnou, popřípadě je prohlášena realizace těmito zákony upraveného záměru za veřejný zájem.

Jedná se například o zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který výslovně stanoví, že všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice – Sulkov, vymezeném v příloze č. 2 nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhlašuje závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace, (dálniční obchvat Plzně) **jsou veřejným zájmem**. Správní řízení

⁸⁷ Ustanovení § 55a vodního zákona.

prováděná správními úřady ve věcech stavby obchvatu jsou **řízeními ve veřejném zájmu**⁸⁸. Uvedeným zákonem byly rovněž na polovinu zkráceny všechny lhůty pro všechna správní řízení týkající se této stavby, současně byl vyloučen odkladný účinek opravných prostředků na běh řízení a drasticky zkrácena lhůta pro jednání o dohodě na smluvním převodu práv.⁸⁹ Pochopitelně byl zákon vyhlášen s nulovou legisvakancí lhůtou a působil retroaktivně na řízení započatá ve věci přede dnem jeho účinnosti, a to včetně, tam kde to bylo možné, zkrácení již běžících lhůt.

Podobným případem je také zákon č. 554/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně. I v tomto případě byla za veřejný zájem ad hoc prohlášena konkrétní stavba, přičemž ve vyvlastňovacím řízení, modifikovaném především zkrácením lhůt či zrušením povinnosti v určitých případech zastavovat správní řízení, měl být proveden důkaz existence a převahy veřejného zájmu pouze odkazem na tento zákon.

Důvod vzniku dvou posledně jmenovaných zákonů je nasnadě. Vyvlastňovací řízení je komplikovaným a dlouho trvajícím procesem, který může být - a zpravidla také je - znesnadňován řadou faktorů; neochotou vlastníků k uzavření dohody počínaje a nesprávným vedením řízení ze strany orgánů veřejné moci konče. Krom toho má realizace veřejně prospěšného účelu také významný aspekt ekonomický a zdržování jejího započetí má zásadní dopady na ekonomické i politické zájmy nejrůznějších subjektů. I přes tyto argumenty však nelze nevidět, že postup zákonodárce v těchto případech je více než sporný.

V první řadě takto formulovanými zákony zákonodárce účelově obchází podmínky stanovené platnou právní úpravou, když zcela konkrétně zaměřenou legislativou nahrazuje kýžené rozhodnutí správního orgánu, ke kterému má být dospěno v zákonném řízení. Tento postup pak lze hodnotit jako zasahování moci zákonodárny do působnosti moci výkonné, které je přinejmenším na hranici konformity s ústavním pořádkem České republiky, pokud není dokonce protiústavní. Konkrétně se jedná především o prohlášení realizace toho kterého obecně prospěšného zájmu za realizaci ve veřejném zájmu. Otázka existence veřejného zájmu, jako jeden z předpokladů vyvlastnění, musí být zkoumána a zodpovězena ve vyvlastňovacím řízení. Splnění této podmínky nemůže být nahrazeno účelovým zákonným ustanovením, neboť existence takového ustanovení vylučuje zkoumání otázky převahy veřejného zájmu nad

⁸⁸ Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně.

⁸⁹ Ustanovení § 2 odst. 4 a 5 zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně

zachováním dosavadních práv vyvlastněného ve vyvlastňovacím řízení a posouzení správním orgánem (vyvlastňovacím úřadem). Správní orgán je zákonem vázán a nepřísluší mu tedy vést dokazování a o věci jakkoli rozhodnout. Tím je zároveň dotčeno právo vyvlastněného na soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu (zda správní orgán při posuzování této otázky nepřekročil meze zákona), neboť soud je stejně jako správní orgán vázán zákonem. Navíc vyvstává otázka, zda zákonné úpravě jedinečného případu neschází jeden z materiálních znaků právní normy, jímž je její obecnost. Obdobný případ, týkající se tentokrát rozvoje a modernizace vodní cesty Labe, byl vyřešen Ústavním soudem ČR, který ve svém nálezu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn.: Pl. ÚS 24/04 (ve Sbírce rozhodnutí pod č. 327/2005 Sb.), vyhověl návrhu skupiny senátorů na zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.⁹⁰

Ústavní soud konstatoval, že deklarování veřejného zájmu v konkrétní věci zákonem pokládá za protiústavní, neboť veřejný zájem je v konkrétní věci zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek, přičemž z odůvodnění rozhodnutí musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Tyto důvody z ustanovení zákona zjistit nelze, neboť zákonodárny proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů jejich souvislostmi a důsledky.

Uzákoněním uvedeného ustanovení zákona došlo dle Ústavního soudu nejen k zásahu moci zákonodárny do moci výkonné, protože v tomto případě má zákon charakter individuálního správního aktu, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum, neboť soud nemohl přezkoumat meze zákonnosti správního uvážení správního orgánu ohledně otázky veřejného zájmu. Ústavní soud odkazuje v této souvislosti na své předchozí rozhodnutí ve věci vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace⁹¹, ve které vyslovil, že cit:

Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu

⁹⁰ Ustanovení § 3a: *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.*

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2003, sp. zn.: Pl. ÚS 40/02 ve Sbírce rozhodnutí vyhlášen pod č. 199/2003 Sb.

k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).

Třebaže uvedená rozhodnutí Ústavního soudu vyznívají zcela jasně a nerozporně a prvně uvedeným bylo dokonce zrušeno ustanovení zákona, neodráží se stále tato skutečnost v legislativních pokusech až do dnešní doby. Důkazem toho je například návrh skupiny poslanců na vydání zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, podaný dne 2. 7. 2008, který se ke dni dokončení této práce nachází v Poslanecké sněmovně PČR v prvním čtení. Návrh upravuje postup v souvislosti s urychlením výstavby rychlostní komunikace R35. Navrhuje se mj. stanovit, že výstavba vybrané infrastruktury je prováděna ve veřejném zájmu za účelem hospodářského rozvoje, restrukturalizace průmyslu a řešení problematiky zaměstnanosti ve vybraných regionech České republiky, přičemž závěr posouzení, že jeden veřejný zájem převažuje nad jiným, na základě kterého byla vydána územně plánovací dokumentace, je závazný pro státní orgány rozhodující nebo podávající svá stanoviska v navazujících řízeních.⁹² Návrh, pro usnadnění dosažení svého účelu, obsahuje v dalších částech například ustanovení upravující zkrácení lhůt ve správních řízeních, lhůt pro podávání opravných prostředků k soudům nebo ustanovení o vyloučení odkladného účinku zahájení řízení o předběžné otázce. Přes nesouhlasné stanovisko vlády ČR, nebyl návrh zákona v prvním čtení Poslaneckou sněmovnou zamítnut a byl přikázán k projednání Hospodářskému výboru Sněmovny.

Dalším příkladem zákonodárné činnosti v uvedených souvislostech může být přednesení pozměňovacích návrhů při projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, a zákon č. 216/2002 Sb. o ochraně státních hranic. Třebaže materie vládní předlohy se této otázky nikterak nedotýká, přednesenými pozměňovacími návrhy měl být návrh zákona rozšířen o speciální úpravu případů, kdy pozemek pod letišti a letištními stavbami je ve vlastnictví osob odlišných od majitelů letiště. Podané návrhy předpokládají uzákonění nároku na zřízení věcného břemene ve prospěch provozovatele letiště na pozemcích k tomu označených Úřadem pro civilní letectví. Návrh zákona byl prozatím vrácen výborům Sněmovny k novému projednání.

⁹² Ustanovení § 1 odst. 2 návrhu zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, sněmovní tisk č. 549. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=549&CT1=0>.

6.3.3 Cíl vyvlastnění

Cílem vyvlastnění je uskutečnění zákonem stanoveného účelu. Podmínkou je, že potřebných práv k nemovitostem nelze dosáhnout dohodou, resp. vlastník není ochoten či schopen stanovený účel sám realizovat.

Tohoto cíle může být dosaženo prostřednictvím **odnětí vlastnického práva** dosavadnímu vlastníku a jeho přechodem na jinou osobu. Úplné odnětí vlastnického práva je zjevně nejzávažnější a z možných způsobů také nejzazší.

Postačí-li to, může být cíle vyvlastnění dosaženo pouhým omezením vlastnických práv formou **zřízení věcného břemene** k jeho nemovitosti, popřípadě dokonce pouhým odstraněním překážky v realizaci účelu vyvlastnění **zrušením věcného břemene**.⁹³

Vyvlastněním mohou být odňata či omezena vlastnická práva k nemovitosti kterékoli osoby včetně státu.⁹⁴ Zánik jiných práv spojených s vyvlastňovanou nemovitostí je samozřejmým důsledkem změny v oprávněných subjektech a především změny ve využití nemovitosti.⁹⁵ Jedná se o práva dalších osob, jejichž práva jsou dotčena vyvlastněním (tj. např. nájemníky). I tyto osoby musí být při vyvlastnění odškodněny.

6.3.4 Náhrada za vyvlastnění

Poskytnutí náhrady za vyvlastnění představuje třetí z předpokladů vyvlastnění stanovených na ústavněprávní úrovni. Pokud by nebyla náhrada za vyvlastněný pozemek či stavbu garantována, pak by se tento institut svou povahou přiblížil rekvizici.

Náhradám při vyvlastnění je věnována část čtvrtá ZoV. Náhrada se poskytuje všem vyvlastněným osobám a dalším, ve vztahu k vyvlastněnému pozemku či stavbě oprávněným osobám. Náhrada se poskytuje jednorázově a v penězích, i když ZoV připouští pro případ odnětí práva vlastnického rovněž naturální plnění v podobě jiného

⁹³ Viz Drobník, J. *Základy pozemkového práva*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Eva Rozkotová – IFEC, str. 83-84.

⁹⁴ K tomu Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J. *Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění*. In: Stavební právo – Bulletin, č. 4/2000, str. 7. Cit: *Není-li nabyvatelem práv obec, kraj nebo stát, je stěžejní otázkou, které musí být na počátku řízení o vyvlastnění vyřešena, způsobilost a schopnost navrhovatele využít práva, která by na něho vyvlastněním přešla, k uskutečnění účelu vyvlastnění*.

⁹⁵ Tamtéž.

pozemku nebo stavby. Využití této možnosti je však podmíněno dohodou mezi vyvlastněným a vyvlastnitelem, přičemž vyvlastněnému zůstává zachováno právo na vyrovnání rozdílu mezi cenou vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby.

Při odnětí vlastnického práva náleží vyvlastněnému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku či stavby, která byla vyvlastněna. Podrobnosti stanoví zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a změně některých zákonů a na něj navazující vyhláška Ministerstva financí č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o oceňování majetku. Právní definici ceny obvyklé podává uvedený zákon v ustanovení § 2 odst. 1 a vymezuje ji jako cenu, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Do ceny se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu (v dikci zákona například stav tísně prodávajícího či kupujícího), osobních poměrů, ani vliv zvláštní obliby. Stavby se oceňují způsoby uvedenými v zákoně o oceňování majetku. Jejich použití je rozdílné u jednotlivých druhů staveb. Stavby movité se oceňují stejným způsobem jako stavby nemovité totožného užití.

V případě určování náhrady ve výši ceny práva odpovídající věcnému břemeni se postupuje podle § 18 zákona o oceňování majetku a podle Sdělení Ministerstva financí k usměrnění aplikační praxe⁹⁶. Cena práva je pak určena na základě ročního užítku ve výši obvyklé ceny, přičemž přednost před tímto způsobem ocenění má například cena práva zjištěná ze smlouvy, není-li více než o třetinu nižší než cena obvyklá. Takto zjištěný roční užitek je násoben počtem let užívání práva (nejvýše však pěti). Jedná-li se o právo svědčící osobě na dobu jejího života, pak toto právo je oceněno desetinásobkem ročního užítku. Nelze-li cenu práva zjistit, je poskytována paušální jednorázová náhrada ve výši 10.000,- Kč. Stejným způsobem jsou pak oceňována i jiná práva, obdobná právu odpovídajícímu věcnému břemeni, např. tedy právo nájemní či podnájemní.

Ohledně náhrad věřitelům vlastníka dotčené nemovitosti platí, že vyvlastnitel poskytne náhradu přímo věřitelům, a to do výše jejich neuhrazené zajištěné pohledávky včetně příslušenství. V tomto rozsahu se tím zproští své náhradové povinnosti vůči vyvlastněnému.

⁹⁶ Sdělení Ministerstva financí čj. 162/38 024/1999 k oceňování práv odpovídajících věcným břemenům a Sdělení Ministerstva financí CV02/2001 k oceňování práv odpovídajících věcným břemenům v souvislosti s vydáním zákona č.103/2000 Sb.

Jak bylo uvedeno, je možno vyvlastnit i pozemek či stavbu, popřípadě právo odpovídající věcnému břemeni, náležící osobě neznámé, nebo osobě neznámého pobytu, popřípadě osobě, které se nepodařilo doručit na známou adresu v zahraničí. V těchto případech, ke kterým zákon ještě přidává případ prodlení vyvlastněného s převzetím náhrady, složí vyvlastnitel náhradu do soudní úschovy. Totéž platí, pokud vyvlastněný v průběhu řízení zemře a není možné náhradu vyplatit přímo dědicům či správci dědictví.

Zvláštní požadavky ohledně náhrad za vyvlastnění klade § 25 odst. 2 ohledně majetku zahraničních osob a osob se zahraniční účastí sloužícímu k podnikání. Náhrada musí být těmto osobám předně poskytnuta bez prodlení, musí odpovídat plné hodnotě vyvlastněného majetku v době, kdy byl vyvlastněn, a tato náhrada musí být volně převoditelná do zahraničí v cizí měně. Podmínka o měně volně převoditelné do zahraničí je pozůstatkem z dob, kdy česká koruna nebyla volně směnitelnou měnou, která nemá dnes již své opodstatnění. Podmínka poskytnutí náhrady ve výši plné hodnoty vyvlastněného majetku však limituje možnost použití cenových předpisů (zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, vyhláška Ministerstva financí č. 3/2008 Sb.) a v těchto případech je třeba provést tržní ocenění dotčeného majetku znaleckým posudkem. Speciální úprava vyvlastnění majetku zahraničních osob a osob se zahraniční účastí sloužícímu k podnikání obsažená v ObchZ se navíc uplatní jen tehdy, pokud mezinárodní smlouva nestanoví něco jiného. Jedná se především o mezistátní dvoustranné dohody na ochranu investic. V nich obsažená úprava pak má před zákonem přednost.

Vyvlastňovaný má také nárok na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti se stěhováním. Ty se prokazují také znaleckým posudkem, který hradí vyvlastnitel.

Na tomto místě je třeba doplnit, že neposkytnutí náhrady, nebo její neposkytnutí včas je dle ZoV jedním z důvodů revokace vyvlastnění.

6.3.5 Subsidiarita a přiměřenost

Podmínka subsidiarity vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv patří mezi další principy, které ovládají právní úpravu vyvlastnění dle ZoV. Platí-li, že právní řád je založen na účtě k právům a, platí-li, že právo vlastnit majetek je zaručeno a uznáno

za jedno ze základních práv člověka a občana předpisy nejvyšší právní síly, pak, je-li vůbec zákonem umožněno vlastníka jeho vlastnictví zbavit či jej v jeho vlastnictví omezit, musí se tak dít až po vyčerpání všech dostupných prostředků, kterými může být cíle vyvlastnění dosaženo jinak, a vyvlastnění musí být pojímáno jako nejzazší prostředek jak jeho cíle dosáhnout. Tak tomu je také v českém právním řádu. Tento požadavek není, na rozdíl od předchozích dvou, vyjádřen předpisem nejvyšší právní síly, je však obsažen v občanském zákoníku, konkrétně v ustanovení § 128 odst. 2 a rovněž v ustanovení § 3 ZoV a obsahuje ji také ustanovení § 25 ObchZ.

Podmínka subsidiarity spočívá v tom, že k vyvlastnění smí být přikročeno teprve po spolehlivém zjištění, že k dosažení účelu vyvlastnění neexistuje vedle vyvlastnění jiná varianta. Existuje-li, pak je třeba uskutečnit toto variantní řešení, třebaže je náročnější časově i finančně.

Podmínka přiměřenosti, která logicky na podmínku subsidiarity vyvlastnění navazuje, spočívá ve dvou aspektech. Prvním z nich je intenzita zásahu do práv vyvlastněného. Postačí-li vlastnické právo omezit, pak nesmí být odňato. Druhým aspektem je rozsah zásahu. Vyvlastněna smí být nejmenší možná část pozemku či stavby, nebo zřízeno či odňato pouze takové věcné břemeno, které postačuje k dosažení účelu vyvlastnění. Nelze tedy například vyvlastnit celý pozemek tehdy, je-li k dosažení účelu zapotřebí jen určitá část.

Na oba zmíněné aspekty přiměřenosti se vztahuje ustanovení § 4 odst. 1 ZoV: *Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.*

Z této zásady však existuje výjimka, jejíž využití však je v dispozici vyvlastňovaného. *Pokud pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemeni nelze užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když není nezbytné k dosažení daného účelu.*⁹⁷

Ani zde se ZoV nevyhnul tzv. neurčitému právnímu pojmu *nepřiměřené obtíže*. Výklad tohoto pojmu pak bude opět konkretizován aplikační praxí správních orgánů v každém jednotlivém případě v rámci správního uvážení, podobně jak je tomu u pojmu *veřejný zájem*.

⁹⁷ Ustanovení § 4 odst. 3 ZoV.

S podmínkou subsidiarity úzce souvisí rovněž povinnost vyvlastnitelé učinit vyvlastněnému návrh dohody o převodu práv k pozemku nebo nemovitosti /viz dále/. Řešení věci dohodou má být vždy dána přednost před vyvlastněním.

6.3.6 Soulad s úkoly a cíli územního plánování

Soulad s úkoly a cíli územního plánování je další důležitou podmínkou vyvlastnění pozemků a staveb v případě, že se vyvlastněním sledují změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn.

Jinými slovy řečeno, vyvlastnění musí být v souladu s cíli a záměry územního plánu, který je zpravidla vyjádřen územním rozhodnutím. V územně plánovací dokumentaci je obsažen záměr budoucího uspořádání a vývoji určitého území a prostředí v něm, a v tomto smyslu je výrazem veřejného zájmu. Tento záměr (představa) je výsledkem složitého procesu, jehož cílem bylo vytvořit tuto představu co nejobektivněji, a to na základě komplexního posouzení předpokladů pro zvolené řešení. Soulad s úkoly a cíli územního plánování se zpravidla prokazuje územním rozhodnutím nebo regulačním plánem.⁹⁸

Výstižnou definici územního plánování Evropská charta územního plánování, schválená konferencí ministrů západoevropských zemí 20 května 1983:

Územní plánování vyjadřuje v prostoru hospodářské, společenské, kulturní a ekologické záměry společnosti. Je zároveň vědeckým oborem, správním nástrojem a metodou, uplatňující interdisciplinární a souborný přístup k řešení vyváženého regionálního rozvoje a k fyzické organizaci prostoru podle celkové koncepce.

Tak uskutečnění účelu vyvlastnění není umožněno, pokud není účel podle zvláštního zákona, zároveň obsažen v závazné části územně plánovací dokumentace, resp. regulačním plánem. Zároveň, pokud poté co je vyvlastněno, dojde ke zrušení územního plánu, pak musí být revokováno i vyvlastnění samo, neboť nelze realizovat účel, pro který bylo vyvlastněno, např. postavit pozemní komunikaci apod.

Obráceně, pokud závazná část územního plánu určí pozemky za zastavitelné k nějakému účelu, neznamená to samo o sobě ještě jakýkoli zásah do práv jejich vlastníků, tím méně osob ve vztahu k nim oprávněných. Teprve v návaznosti na účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem se může budoucí vyvlastnitel domáhat

⁹⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, Zvláštní část, k § 3.

získání vlastnických práv a teprve tehdy, nedojde-li k dohodě, v následném vyvlastňovacím řízení bude o dosavadních právech vlastníků jednáno a zkoumána kvalita důvodů pro vyvlastnění, zejména podmínka veřejného zájmu.

Územní rozhodnutí je rovněž povinnou přílohou žádosti o vyvlastnění. Není-li územní rozhodnutí vydáno, je soulad s účely a cíli územního plánování zkoumán přímo ve vyvlastňovacím řízení.

6.3.7 Revokace vyvlastnění

Odvolání (revokaci) vyvlastnění je ZoV věnována část šestá. Tato zásada je opět velmi důležitá pro institut vyvlastnění. Působí totiž po vyvlastnění, tedy v okamžiku kdy již došlo k přechodu vlastnických práv popřípadě ke zřízení, změně rozsahu či odnětí věcného břemene.

Zrušit již proběhnuvší vyvlastnění umožňuje zákon v následujících třech případech:

1) Prvním případem je **nezaplacení náhrady** za vyvlastnění vyvlastnitelem vyvlastněnému ani v dodatečně lhůtě 30ti dnů ode dne uplynutí lhůty řádné (60 dnů ode dne právní moci vyvlastňovacího rozhodnutí; ustanovení ZoV § 24 odst. 2., písm. c), tj. nebyla-li náhrada zaplacená nebo složena do soudní úschovy ve lhůtě 90ti dnů ode dne právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

2) Druhou skutečností, pro kterou je možno vyvlastnění revokovat, je, že **vyvlastnitel nezačal uskutečňování účelu vyvlastnění** ve lhůtě určené vyvlastňovacím rozhodnutím. Je třeba doplnit, že lhůta, ve které musí být vyvlastnitelem započato s uskutečňováním účelu, pro který bylo vyvlastněno, činí nejdéle dva roky, přičemž v odůvodněných případech, na základě žádosti vyvlastnítele podané před uplynutím dvouleté lhůty ode dne právní moci rozhodnutí, může být vyvlastňovacím úřadem tato lhůta prodloužena o nejvýše další dva roky. Zákon nežadá, aby v této lhůtě byl již účel vyvlastnění provozován, ale aby bylo započato s jeho uskutečňováním. Oddělit a rozeznat případy, kdy uskutečňování účelu vyvlastnění se zdržuje vlivem neočekávaných událostí popřípadě administrativních překážek od případů, kdy vyvlastnitel úmyslně s realizací účelu vyvlastnění ani nezapočal, bude náležet vyvlastňovacímu úřadu v rámci správního uvážení.

3) Za poslední důvod pro zrušení vyvlastnění určuje ZoV **zrušení či pozbytí platnosti územního rozhodnutí** určující využití pozemku či stavby pro účel vyvlastnění, a to ve lhůtě, která je stanovena pro započítání s uskutečňováním účelu vyvlastnění.

Je namístě doplnit, že zrušení vyvlastnění je podmíněno návrhem vyvlastněného, je v jeho dispozici. Návrh vyvlastňovaný adresuje vyvlastňovacímu úřadu a odůvodní jej jedním popřípadě více shora uvedenými skutečnostmi.

Okamžikem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění dochází ke znovunabytí odňatých či omezených práv vyvlastňovaným s tím, že tato revokace se nedotýká práv dalších osob – zástavních a podzástavních věřitelů a osob oprávněných ze zajišťovacího převodu práva, jejichž pohledávky se staly splatnými a byly uspokojeny, stejně jako práva nájemců (též nájemců bytu) a oprávněných z věcných břemen (nebyla-li jejich změna sama o sobě předmětem vyvlastnění), která byla vypořádána způsobem stanoveným ZoV. Do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění je vyvlastněný povinen vrátit vyvlastniteli náhrady, které mu byly vyplaceny (tj. včetně prokázaných stěhovacích nákladů) a to do výše, která dosud nebyla vyvlastňovaným skutečně vynaložena. Byl-li vyvlastňovanému poskytnut jako náhrada za vyvlastnění jiný pozemek nebo stavba, přechází dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění zpět do vlastnictví vyvlastnítele. Vyvlastnitel je však povinen vyvlastněnému nahradit škodu i jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s vyvlastněním, ledaže by k ní došlo i jinak.

6.4 Řízení o vyvlastnění

Jako řízení o vyvlastnění označujeme řízení, ve kterém je o vyvlastnění rozhodováno, jsou aplikovány právní normy upravující vyvlastnění, a jehož výsledkem je vydání správního aktu k tomu příslušným vykonavatelem státní správy.

Řízení o vyvlastnění je v ZoV věnována část pátá. Na rozdíl od zákonných požadavků na vyvlastnění, o kterých bylo doposud pojednáno v této práci a které byly povahy hmotněprávní, zákonná ustanovení o vyvlastňovacím řízení jsou normami práva procesního. To však neznamená, že by byly pro vyvlastnění méně důležité. Proběhnuvší, právně bezvadné řízení o vyvlastnění je totiž jediným způsobem, jakým může být vyvlastnění uskutečněno. Pokud tedy bude řízení vykazovat právní vady,

např. nebudou účastníci řádně předvoláni k projednání věci apod., bude to důvodem pro soudní napadnutí tohoto řízení a případné vyslovení nezákonnosti tohoto řízení se stane překážkou vyvlastnění, třebaže jinak budou naplněny všechny požadavky hmotného práva. Protože ve vyvlastňovacím řízení je rozhodováno o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech konkrétních osob, musí být při tomto rozhodování naplněn ústavněprávní požadavek práva každého na spravedlivý proces. Tento požadavek pak může být naplněn toliko v rámci řízení, které je plně v souladu se zákonem a jeho procesními pravidly.

Obecně lze o řízení o vyvlastnění říci, že se jedná o druh správní řízení. Legální definici pojmu správní řízení podává ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen SprŘ). Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Správní řízení v podobě, v jaké je upraveno správním řádem, je tzv. obecným správním řízením, uplatnitelným univerzálně při aplikaci norem správního práva správními úřady tam, kde neexistuje odlišná úprava provedená jiným správním předpisem, který je ke správnímu řádu v poměru speciality. I v tomto případě však budou použitelná ustanovení správního řádu upravující otázky, které speciální zákon výslovně neupravuje. Výjimku z tohoto pravidla pak představují předpisy správního práva, které mají komplexně – v úplnosti – upravenou i část procedurální, v důsledku čehož je použití správního řádu vyloučeno a postupuje se ve všech otázkách podle procedurálních ustanovení této speciální normy.

Ve všech zmíněných případech však správní řízení naplňuje následující jednotící znaky. Je procesem:

- a) jehož výsledkem je správní akt (akt aplikace práva),
- b) v němž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí, a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi,
- c) který probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k jeho přezkoumání, až po případnou exekuci.⁹⁹

⁹⁹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6.vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 340.

Ve správním řízení, ať obecném či zvláštním, je správní orgán vázán ústavněprávním postulátem (čl. 2 odst. 2 LZPS), podle kterého lze veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a ustanovení čl. 36 odst. 1 LZPS, které zaručuje každému právo na stanovený postup při domáhání se svých práv.

Jak bylo uvedeno, je řízení o vyvlastnění správním řízením zvláštním, upraveném ZoV, přičemž správní řád se ve vztahu k této úpravě používá subsidiárně tam, kde zvláštní úprava ZoV mlčí.

Kvalita správního procesu je ovšem závislá především na obecné právní úpravě, která proces sjednocuje prostřednictvím zásady subsidiarity. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád použije tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. I v případech rozhodování, pro která jsou ve zvláštních zákonech rozsáhlejší odchylky, zůstává pramenem určujícím základní parametry procesu.¹⁰⁰

Řízení o vyvlastnění je dvouinstanční, účastníci mají ve všech případech právo se proti vyvlastňovacímu rozhodnutí vydanému v prvním stupni odvolat k nadřízenému orgánu.

6.4.1 Subjekty řízení o vyvlastnění

Subjekty řízení o vyvlastnění rozumíme ty subjekty, které jsou v řízení o vyvlastnění nadány právy a povinnostmi. Předně jsou jimi vyvlastňovaný a vyvlastnitel, jejichž práva a povinnosti jsou předmětem řízení, na straně jedné, a správní orgán – vyvlastňovací úřad - před kterým řízení probíhá a který ve věci také autoritativně rozhodne, na straně druhé. Vyvlastněného a vyvlastnitele označujeme jako hlavní účastníky řízení o vyvlastnění. Bez těchto subjektů není možné uvažovat řízení o vyvlastnění.

Do správního řízení se pravidelně zapojují i další správní orgány a osoby, jimž je též dán prostor pro prosazování jejich zájmů, nebo jimž zákon ukládá či umožňuje, aby určité zájmy chránily a prosazovaly. Bývají označovány jako zvláštní nebo další subjekty řízení, z hlediska svého vlivu však netvoří homogenní skupinu. V souvislosti s řízením o vyvlastnění existuje rovněž další skupina osob, které nejsou nositeli procesních práva a povinností ve vztahu k předmětu řízení, nemohou vlastním jménem

¹⁰⁰ Hendrych, D a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006 s. 344.

a na vlastní účet řízení ovlivňovat, nehájí své zájmy v řízení. Jsou jimi například znalci a tlumočníci, svědci, popřípadě zástupci účastníků. Tyto osoby nelze již za účastníky řízení považovat.¹⁰¹

Vyvlastňovací úřad

Správní orgán, před kterým je vedeno vyvlastňovací řízení označuje ZoV za vyvlastňovací úřad. V podmínkách české státní správy jsou vyvlastňovacími úřady obecní úřady obcí s rozšířenou pravomocí (Příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění),¹⁰² Magistrát hlavního města Prahy a magistráty územně členěného statutárního města. Ústředním orgánem v otázkách vyvlastnění je Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 15 odst. 1 ZoV). Tím je dána věcná příslušnost. Řízení o vyvlastnění provádí uvedené úřady v rámci přenesené působnosti, což zákon ztvrzuje v ustanovení § 15 odst. 3. Přenesenou působností se ve správním právu rozumí přenesení - delegace výkonu státní správy na orgány obcí a krajů coby územních samosprávných celků, kterým je svěřen výkon státní správy v určitých oblastech. Podle § 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon, v tomto případě ZoV. Při výkonu přenesené působnosti se orgány obcí a krajů řídí v první řadě zákony a jinými právními předpisy, ale také jsou vázány interními předpisy vlády nebo ústředních správních orgánů a opatřeními či rozhodnutími nadřízených správních orgánů.

Místně příslušný k provedení vyvlastňovacího řízení je vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu se nachází pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká s tím, že pro případ, že se dotčený pozemek či stavba nacházejí na území dvou správních obvodů, rozhodne nejbližší nadřízený správní orgán o tom, který z místně příslušných úřadů řízení provede.

Zvláštní ustanovení zákona jsou věnována možnému střetu zájmů. V zásadě jde o vyloučení z projednávání věci těch vyvlastňovacích úřadů, které jsou ve vztahu k projednávané věci angažovány buďto tím, že jsou orgány obcí, které v řízení jsou samy účastníky (lhostejno zda v pozici vyvlastnítele, vyvlastňovaného popř. jinou dotčenou osobou) nebo jsou zřizovateli osob, které jsou účastníky řízení. Nastane-li

¹⁰¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.-Beck, s. 359, 360.

¹⁰² Správní obvody obcí s rozšířenou pravomocí stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002.

jeden z uvedených případů, pak nadřízený správní orgán rozhodne, který z dalších vyvlastňovacích úřadů řízení provede.

Ostatní účastníci řízení o vyvlastnění

ZoV obsahuje speciální ustanovení ve vztahu ke správnímu řádu v § 17 ZoV, který za účastníky vyvlastnění označuje následující, dále uvedené subjekty. Je třeba podotknout, že se jedná o úpravu zvláštní, v poměru speciality ke správnímu řádu, které má tedy přednost.

Tak ustanovení § 17 ZoV označuje za účastníky vyvlastňovacího řízení následující osoby: vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel, oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemeni váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká, nájemce pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká, nebo jejich částí a oprávněného a povinného ze zajišťovacího převodu práva, byla-li stavba nebo pozemek, jichž se vyvlastnění týká, k zajištění práva převedena.

V dikci zákona tedy jsou účastníky řízení o vyvlastnění všechny osoby, o kterých bylo v této práci pojednáno v podkapitole o subjektech vyvlastnění. Výslovné určení účastníků řízení přímo ve zvláštním zákoně (ZoV), je z hlediska praxe velmi užitečné, neboť toto přesné vymezení vylučuje případné pochybnosti o procesněprávním postavení především tzv. dalších osob. U těchto osob tedy nebude třeba zkoumat, zda mají na výsledku řízení zájem, jsou-li řízením dotčena jejich práva a podobně.

Speciálním případem je postavení nájemce bytu. Vzhledem k tomu, že nájem bytu vyvlastněním apriori nezaniká, není nájemce bytu účastníkem vyvlastňovacího řízení, neboť o jeho právech není v řízení rozhodováno. Účastníkem nebude ani tehdy, zanikne-li nájem bytu pro rozpor s účelem použití vyvlastněné nemovitosti, protože vztah nájemce bytu – pronajimatel bytu podléhá úpravě zvláštních ustanovení o nájmu bytu ObčZ a v souladu s ní také musí být vypořádán (poskytnutí bytové náhrady).

Dalšími účastníky řízení se mohou dle ustanovení § 17 odst. 3 ZoV také správce dědictví či dědici zůstavitele v případě, že dosavadní účastník vyvlastňovacího řízení zemřel, a není-li jich pak na jejich místo nastoupivší stát, coby odúmrtí dědic. Za něj pak jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.¹⁰³

¹⁰³ Viz zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Není-li některý z účastníků znám, popřípadě není znám jeho pobyt nebo se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, pochopitelně s výjimkou vyvlastnítele, je jim vyvlastňovacím úřadem ustanoven opatrovník. Ten, jak bylo uvedeno, není účastníkem řízení, neboť jedná toliko jménem a na účet účastníka řízení a o jeho právech a povinnostech není v řízení rozhodováno. Role opatrovníka se v praxi omezuje povětšinou na roli osoby, které je doručováno, a řízení není ani osobně přítomna. Opatrovníka nelze ztotožňovat s osobou zvoleného zástupce účastníka.

6.4.2 Průběh řízení o vyvlastnění

V řízení o vyvlastnění dle ZoV se uplatňuje v plné míře tzv. zásada dispoziční, lze je tedy zahájit pouze na návrh a nemůže být zahájeno vyvlastňovacím úřadem z úřední povinnosti. Podat návrh na zahájení řízení, resp. v dikci ustanovení § 18 odst. 1. ZoV, podat žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení je oprávněn pouze vyvlastnitel.

ZoV stanoví v ustanovení § 18 odst. 2 náležitosti a v § 18 odst. 3 povinné přílohy Žádosti, o kterých je pojednáno v dalším výkladu.

Žádost o zahájení řízení může být zahájeno teprve poté, co:

a) Vyvlastnitel učinil vše pro to, aby vyvlastňovanému byl znám po dobu nejméně 6ti měsíců účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem, tj. tento zákon musí existovat a musí být platný nejméně po uvedenou dobu před podáním žádosti. Pod pojmem *učinil vše* lze snad chápat písemné sdělení prokazatelně doručené vyvlastnitelem vyvlastněnému, obsahující informace o účelu vyvlastnění spolu s označením zákona, ve kterém je obsažen. Zda bude toto oznámení učiněno současně s návrhem smlouvy na získání potřebných práv k pozemku či ke stavbě vyvlastnitelem, není rozhodné.

b) Učinil vyvlastnitel vyvlastněnému návrh smlouvy, kterou by od něj získal potřebná práva k pozemku či ke stavbě. Podrobnosti návrhu na uzavření této smlouvy stanoví § 43 až 46 ObčZ, musí se jednat o návrh kvalifikovaný, tj. dohoda musí obsahovat všechny náležitosti tak, aby mohla v případě podpisu vyvlastněným být bez dalšího platná, a navíc ujednání o tom, že na vyvlastněného přejdou zpět veškerá převedená práva, pokud vyvlastnitel nezačne realizovat účel, pro který jsou na něj práva převáděna ve lhůtě tří let. Jedná se o obligatorní rozvazovací podmínku, i když zákon nestanoví pro případ její absence výslovně sankci neplatnosti smlouvy.

Lhůta pro přijetí návrhu vyvlastnítele nesmí být kratší 60ti dnů. Z hlediska zájmů vyvlastnítele bude tedy praktické, pokud oznámení (bod a)) učiní současně s návrhem dohody, nebo nikoli déle než 60 dnů před uplynutím 6ti měsíční lhůty (bod a)), může tak ale učinit i kdykoli později.

Jsou-li práva k pozemku nebo ke stavbě převedena dobrovolně, řízení o vyvlastnění neproběhne, anebo bylo-li zahájeno, bude vyvlastňovacím úřadem z úřední povinnosti zastaveno.

Splnění uvedených podmínek není ZoV vyžadováno, pokud vyvlastňovaný není znám, není-li znám jeho pobyt, nebo nepodařilo-li se mu doručit na známou adresu v cizině. V rámci posouzení existence tohoto liberačního důvodu však bude vyvlastňovací úřad zajisté požadovat důkazy, přinejmenším důkaz o pokusu doručit na adresu vyvlastňovaného uvedenou v systému centrální evidence obyvatel a potvrzení dotčeného správního orgánu o tom, že se vyvlastněný na uvedené adrese nezdržuje, aniž uvedl adresu jinou, popřípadě osvědčení katastrálního úřadu o tom, že vlastník dotčeného pozemku či stavby není znám (dle údaje na příslušném listu vlastnictví), apod. Žádost o vyvlastnění lze ovšem i v tomto případě podat jedině tehdy, existuje-li platný zákon stanovící účel vyvlastnění.

Zda musí být zákon stanovící účel vyvlastnění rovněž účinný po celou dobu trvání 6ti měsíční lhůty, která musí uplynout ode dne oznámení existence účelu vyvlastnění vyvlastněnému, z textu zákona nevyplývá. Domnívám se, že pro zdárné uplynutí této lhůty postačí, je-li zákon publikován ve Sbírce zákonů a tedy platný. V okamžiku uzavření dohody nebo podání žádosti však tento zákon musí být zajisté rovněž účinný.

Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení musí předně splňovat náležitosti stanovené správním řádem. Musí z ní být především patrné, kdo ji činí (fyzické osoby uvádějí ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 SprŘ jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování). Podnikatel - fyzická osoba uvede jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování.

Ze žádosti musí ve smyslu obecných náležitostí dle správního řádu být dále

patrně, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá, označení známých účastníků řízení a také označení správního orgánu, jemuž je určena.

Kromě uvedených obecných náležitostí podání musí žádost dále obsahovat:

a) označení pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká, a práv třetích osob na nich váznoucích (prokazuje se především výpisem z Katastru nemovitostí ČR a kopií katastrální mapy o pozemku nebo o stavbě),

b) důkazy o splnění povinností vyvlastnitelem před podáním žádosti (zřejmě nejčastěji poštovní doručenky a stejnopisy oznámení o existenci účelu ve zvláštním zákoně a návrhu dohody na převod požadovaných práv a také, jsou-li, písemná, vyjádření vyvlastněného),

c) údaj o tom, zda vyvlastnitel žádá odnětí práva vlastnického, nebo omezení tohoto práva zřízením věcného břemene ve svůj prospěch, popřípadě odstranění překážky v podobě odnětí práva odpovídající věcnému břemeni svěřícího vyvlastněnému, popřípadě změnu rozsahu práv odpovídajících věcnému břemeni a to ve vztahu k jaké části dotčeného pozemku či stavby (jedná-li se pouze o část pozemku nebo stavby, bude potřeba tuto část zakreslit v kopii katastrální mapy přikládané k žádosti),

d) údaj o tom, jakým způsobem a v jaké lhůtě vyvlastnitel zahájí uskutečňování účelu vyvlastnění. V tomto bodě (lze subsumovat pod podmínku „jakým způsobem“) bude patrně namístě, aby vyvlastnitel vyvlastňovacímu úřadu doložil rovněž, že splňuje předpoklady pro realizaci účelu vyvlastnění, tj. předloží projekt popřípadě další listiny, ze kterých bude mimo jiné patrné, že vyvlastnitel je schopen a způsobilý účel realizovat.

ZoV stanovené přílohy žádosti mají doplnit, popřípadě upřesnit náležitosti, které obsahuje žádost. Jsou jimi:

a) výpis z katastru nemovitostí a kopie katastrální mapy o pozemku nebo o stavbě, jichž se vyvlastnění týká,

b) listiny prokazující vlastnictví popřípadě jiná věcná práva k pozemku nebo ke stavbě, které nejsou patrné z údajů uvedených v Katastru nemovitostí České republiky. (může se jednat například listinu prokazující převod pozemku proběhnuvší v době, kdy neplatila intabulační zásada při převodu nemovitostí),

c) kopie územního rozhodnutí v případě, že dochází ke změně ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, je povinnou

přílohou územního rozhodnutí (nebylo-li vydáno stavebním úřadem se stejnou místní příslušností jako vyvlastňovací úřad, před kterým má být řízení vedeno),

d) listiny prokazující, že vyvlastněný učinil vše pro to, aby byl vyvlastňovanému znám účel vyvlastnění obsažený ve zvláštním zákoně, návrh dohody o převodu potřebných práv, popřípadě další listinné důkazy, např. k prokázání nemožnosti zjistit totožnost vyvlastněného apod.

e) znalecký posudek potřebný ke stanovení výše náhrad vyvlastněnému a dalším osobám, kterým dle ZoV náleží náhrady. Snad s výjimkou stěhovacích nákladů, popřípadě nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, jejichž výše může být prokázána například předložením vyvlastněným uhrazených faktur za stěhovací služby, popřípadě dokladů prokazujících zaplacení správních poplatků apod., je zbývající náhrady třeba určit dle platných oceňovacích předpisů a vyhotovení znaleckého posudku je také podmínkou ZoV. Ustanovení § 18 odst. 3 písm.

e) hovoří o znaleckém posudku vyhotoveném na žádost vyvlastněného, popřípadě s jeho souhlasem na žádost vyvlastnitel, nabízí se tedy logicky otázka, jaké bude mít následky odepření souhlasu vyvlastněného s vyhotovením znaleckého posudku (například nevpuštěním znalce a pozemek apod.). Odpověď podává ustanovení § 20 odst. 1 - vypracování znaleckých posudků uloží vyvlastňovací úřad znalci, kterého ustanoví. Tomuto znalci jsou pak vyvlastňovaný a další osoby povinny umožnit prohlídku pozemku nebo stavby potřebnou k vypracování posudku. Sankcí za nesplnění této povinnosti pro vyvlastněného je odepření možnosti vznést námitky proti ocenění ve znaleckém posudku, který je vyhotoven ustanoveným znalcem za použití ostatních metod oceňování – tj. pomocí údajů, které lze opatřit jinak. Je namístě doplnit, že všechny posudky hradí vyvlastnitel a nesmí být ke dni zahájení vyvlastňovacího řízení straší 90ti dnů.

Uvedené náležitosti tedy musí žádost o zahájení řízení vždy obsahovat. Pokud tomu tak není, tedy nesplňuje-li žádost předepsané náležitosti, nebo trpí jinými vadami, je správní orgán povinen pomoci žadateli (vyvlastniteli) nedostatky odstranit. Vzhledem ke komplikovanosti této věci je odstranění nedostatků na místě nepravděpodobné, bude tedy vyvlastniteli k jejich odstranění poskytnuta přiměřená lhůta, po kterou může být řízení přerušeno. Neodstranění nedostatků v poskytnuté lhůtě způsobí odmítnutí žádosti vyvlastňujícím orgánem.

Řízení o vyvlastnění je zahájeno dnem podání žádosti.

Již zahájené vyvlastňovací řízení však je vyvlastňovací úřad povinen přerušit pro překážku litispendence, tj. v případě, kdy o stejném pozemku nebo stavbě nebo věcném břemenu ke dni podání žádosti již probíhá jiné vyvlastňovací řízení, a to do doby jeho pravomocného skončení.

Zastaveno bude z moci úřední vyvlastňovacím úřadem zahájené vyvlastňovací řízení tehdy, vyjde-li najevo, že v jiném vyvlastňovacím řízení bylo pravomocně rozhodnuto o vyvlastnění vůči stejnému pozemku, stavbě nebo věcnému břemenu způsobem, jenž vylučuje provést navrhované vyvlastnění. Zde hovoříme o překážce *rei iudicatae*. Důvodem pro obligatorní zastavení řízení je rovněž uzavření dohody o získání práv k pozemku či ke stavbě mezi vyvlastněným a vyvlastnitelem. Tato skutečnost může nastat kdykoli v průběhu vyvlastňovacího řízení, tj. až do pravomocného skončení řízení. Současně, kdykoli v průběhu řízení může vyvlastnitel (navrhovatel) vzít svoji žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení zpět. V tom případě je však povinen nahradit vyvlastňovanému škodu i jinou újmu, která mu v souvislosti s podáním žádosti vznikla, ledaže by k ní došlo i jinak.

Nebylo-li řízení přerušeno pro běh lhůty k odstranění nedostatků žádosti, ani zastaveno z důvodů uvedených výše, nařídí vyvlastňovací úřad ve věci ústní jednání a obešle účastníky řízení tak, aby o jeho konání byli uvědoměni nejméně 30 dnů předem, kdy se má konat. Současně je vyvlastňovací úřad povinen poučit účastníky o tom, že své případné námitky proti vyvlastnění a důkazy na jejich podporu musí předložit nejpozději při tomto ústním jednání s tím, že k později podaným námitkám či předloženým důkazům není vyvlastňovací úřad nejen povinen, ale ani oprávněn přihlídnout a zůstanou tedy bez vlivu na řízení a jeho výsledek.

Je-li předmětem řízení o vyvlastnění nemovitost, která podléhá evidenci v Katastru nemovitostí České republiky, vyrozumí o zahájení řízení vyvlastňovací úřad také Katastr nemovitostí. Katastr zapíše k dotčeným nemovitostem poznámku o probíhající řízení. Poznámka v Katastru nemovitostí má čistě informativní charakter a slouží pro informaci třetím subjektům, není však sama o sobě překážkou převodu práv k dotčené nemovitosti. Tou je buď rozhodnutí orgánu veřejné moci, nebo, jako v případě vyvlastnění v režimu ZoV, zákon. Dle ustanovení § 19 odst. 3 se zakazuje pod sankcí neplatnosti vyvlastňovanému s dotčeným pozemkem nebo stavbou disponovat, popřípadě ji jakkoli zatěžovat. O tomto zákazu musí být vyvlastňovaný v oznámení o zahájení řízení vyrozuměn. Nikoli tedy poznámka v katastru nemovitostí, ale zvláštní zákonné ustanovení je důvodem oprávněnosti zákazu dispozice s dotčeným

majetkem. V případě vyvlastnění je tato úprava navýsost potřebná, protože vylučuje (resp. činí neplatnými) spekulativní dispozice s dotčeným majetkem, alespoň tedy ty, které byly učiněny od okamžiku vyrozumění vyvlastněného o zahájení řízení. Jako kompenzaci tohoto omezení však ZoV ukládá vyvlastniteli povinnost nahradit vyvlastněnému újmu způsobenou tímto omezením. Prokázat její výši však musí vyvlastněný.

Vyvlastňovací úřad v řízení především ověří splnění náležitostí žádosti, a to po stránce formální, ale především faktické, zhodnotí předložené důkazy popřípadě námítky účastníků a zhodnotí jejich správnost a validitu pro řízení. Zásadní bude správní uvážení o otázce, zda veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastněného. Vyjdeme-li ze zákonného postulátu prokázání veřejného zájmu v řízení o vyvlastnění, pak nelze než připustit, že případné oprávněné a závažné námítky vyvlastněného mohou být důvodem, pro který úřad dospěje k závěru, že veřejný zájem nad zachováním práv vyvlastněného nepřevažuje a pro tuto překážku vyvlastnění nevysloví. Zásadně je však úřad povinen rozhodnout spravedlivě, v souladu se zákonem a pokud možno v jednotě se svými předchozími rozhodnutími v obdobných případech.

Po proběhnuvším ústním jednání, nebylo-li ani při tomto jednání dosaženo dohody, ani nebyla vzata žádost zpět, úřad vydá rozhodnutí, ve kterém:

1) žádosti o vyvlastnění vyhoví, byly-li podmínky pro vyvlastnění splněny, a rozhodne - o zrušení práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě, jichž se vyvlastnění týká, nebo

- o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele a vymezí jeho rozsah,

- o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo ke stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnítele,

- o výši náhrad oprávněným osobám a určí vyvlastniteli lhůtu pro jejich zaplacení (ve lhůtě nikoli delší než 60 dnů) a uloží vyvlastniteli nahradit vyvlastňovanému náklady s vypracováním znaleckých posudků

- o tom, jaký pozemek nebo stavba přechází do vlastnictví vyvlastněného, popřípadě též o vyrovnání rozdílu v obvyklé ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby a to včetně lhůty k zaplacení náhrady vyvlastnitелеm (opět nesmí být tato lhůta delší než 30dní) v případě naturálního plnění vyvlastněnému.

- o způsobu a lhůtě, ve které je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění.

2) žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení zamítne pro nesplnění podmínek pro vyvlastnitelem navržené vyvlastnění a uloží neúspěšnému žadateli povinnost nahradit potenciálnímu vyvlastněnému náklady, které mu v souvislosti s řízením o vyvlastnění vznikly, zejména pak náklady vynaložené vyvlastňovaným na vyhotovení znaleckého posudku.

At' je rozhodnutí kladné či zamítavé, musí vedle základních náležitostí (označení účastníků, věci, označení orgánu, který rozhodnutí vydal apod.) dále obsahovat poučení o opravném prostředku (o lhůtě k odvolání proti rozhodnutí a o tom, u kterého správního orgánu se odvolání podává a který správní orgán o něm rozhoduje). Dále poučení o možnosti a podmínkách zrušení vyvlastnění, možnostech a podmínkách, za kterých se účastníci mohou domáhat projednání vyvlastnění v občanském soudním řízení. Poučení musí být v neposlední řadě účastníci také o tom, za jakých podmínek je vyvlastnitel povinen složit náhradu do úschovy soudu, popřípadě soudu příslušného k projednání dědictví. Součástí rozhodnutí je také výrok o nákladech řízení.

Rozhodnutí, kterým bylo meritorně rozhodnuto, tj. bylo rozhodnuto o vyvlastnění, popřípadě byla žádost vyvlastnitele zamítnuta, nelze oznámit ústně.

Jak bylo uvedeno, je řízení o vyvlastnění dvouinstanční, tj. účastníci mají možnost se proti vydanému rozhodnutí odvolat k nadřízenému správnímu orgánu, nadřízenému vyvlastňovacímu úřadu, který řízení provedl v prvním stupni. Odvolání je nepřipustné v případě, že vyvlastňovací řízení bylo zastaveno, protože došlo v jeho průběhu k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění.¹⁰⁴

Včas podané odvolání proti meritornímu rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o vyvlastnění, má odkladný účinek, který nelze vyloučit. Směřuje-li však odvolání toliko do výroku o výši částky určené k vyplacení zástavnímu či podzástavnímu věřiteli nebo osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu práva na úhradu zajištěných pohledávek, popřípadě do výroku o náhradě nákladů vzniklých vyvlastněnému v souvislosti s vyhotovením znaleckého posudku, nebo jen do výroku o náhradě nákladů řízení, nabývají ostatní části rozhodnutí právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání.

¹⁰⁴ Ustanovení § 23 odst. 3 ZoV.

Odvolání k nadřízenému správnímu orgánu se podává prostřednictvím orgánu prvoinstančního. Provedl-li řízení v prvním stupni vyvlastňovací úřad obce s rozšířenou působností, je odvolacím orgánem krajský úřad, do jehož správního obvodu obec s rozšířenou působností spadá. Bylo-li řízení v prvním stupni provedeno Magistrátem hlavního města Prahy nebo magistrátem územně členěného statutárního města, pak odvolací orgán určí Ministerstvo pro místní rozvoj.

V odvolání nadřízený správní orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy z úřední povinnosti. Zásadou je tzv. úplná revize napadeného rozhodnutí, a to včetně procesních otázek.¹⁰⁵ V případě, že je odvoláním napadnuta celá výroková část, popřípadě rozsah odvolání není v odvolání takto určen (napadnout lze i jen jednotlivý výrok, popřípadě jen jeho vedlejší ustanovení), platí, že se účastník domáhá zrušení celého rozhodnutí. V případě, že je odvoláním výroková část napadnuta v omezeném rozsahu, je třeba posoudit schopnost ostatních výroků nabyt samostatně právní moci. V rozhodnutí o vyvlastnění se tato možnost týká výroku o přechodu práv, popřípadě o zřízení, změně rozsahu či odnětí věcného břemen, výroku o tom, která práva vyvlastněním nezaniknou, o určení výše náhrad vyvlastněnému a dalším oprávněným osobám (nikoli o výši náhrad věřitelům) a výroku o způsobu a lhůtě k zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Podle uvedené konstrukce (samostatné nabytí právní moci nenapadnutých výroků) lze však postupovat jen výjimečně, bude-li jednoznačné, že existence i realizace určitého samostatného výroku odvoláním nenapadnutého, bude mít pro účastníka smysl, a to bez ohledu na následné případné zrušení nebo jakékoli změny ostatních výroků v odvolacím řízení. Protože při odvolání se uplatňuje zásada dispoziční, měl by účastník uvedený požadavek v odvolání jasně a výslovně uvést. Pokud nenapadnuté výroky nesplňují požadované podmínky a tudíž nevstoupí v právní moc, uplatní se v odvolacím řízení též úplná revize zákonnosti celé výrokové části, bez ohledu na rozsah jejího napadení odvoláním.¹⁰⁶

Zvláštním důsledkem podaného odvolání může být rozhodnutí prvoinstančního o vyvlastňovacího úřadu v tzv. autoremeduře, ve které může tento prvoinstanční orgán o dovolání sám rozhodnout, a to za podmínky, že odvolání plně vyhoví.

K novým skutečnostem či důkazům přihlédne odvolací orgán jedině tehdy, jde-li o takové skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve.

¹⁰⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck 2006, str. 377.

¹⁰⁶ Tamtéž, str. 377-378.

Odvolací řízení může skončit některým z následujících způsobů:

- 1) odvolání je zamítnuto (je shledáno nedůvodným) a napadené rozhodnutí potvrzeno
- 2) napadnuté rozhodnutí je změněno,
- 3) je zrušeno a věc vrácena k novému projednání vyvlastňovacímu úřadu, který rozhodnutí v první instanci vydal.

V případech pod body 1) a 2) je rozhodnutí v právní moci, v případě sub 3) je v dalším řízení prvoinstanční orgán vázán právním názorem orgánu odvolacího.

Právní mocí vyvlastňovacího (kladného) rozhodnutí přechází vyvlastněná práva na vyvlastnítele a začínají běžet lhůty k poskytnutí náhrad oprávněným osobám a lhůty pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Změna práv je z úřední povinnosti k tomuto datu zapsána do katastru nemovitost, týkala-li se řízení pozemku či stavby podléhající této evidenci.

V případě pravomocného zamítavého rozhodnutí, týkala-li se věc pozemku či stavby podléhající evidenci v katastru nemovitostí ČR, je vyvlastňovací úřad povinen tento výsledek řízení oznámit Katastru nemovitostí České republiky, tak aby mohlo být vymazána poznámka o probíhajícím řízení. Neúspěšnému žadateli běží lhůta pro uhrazení nákladů řízení a nákladů vzniknuvších potenciálnímu vyvlastněnému s vypracováním znaleckého posudku.

O možnosti revokace vyvlastnění bylo pojednáno výše.

6.5 Možnosti soudní ochrany

Možnostem soudní obrany je ZoV věnována část sedmá, která pro případy projednání věci v občanském soudním řízení určuje příslušnost krajských soudů (Městského soudu v Praze) k prvoinstančnímu projednání žaloby ve věci vyvlastnění a stanoví zároveň 30ti denní lhůtu po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění k podání takové žaloby.¹⁰⁷ Podání žaloby je přiznán odkladný účinek ve vztahu k právní moci a tím i vykonatelnosti rozhodnutí o vyvlastnění.

Je však třeba připomenout, že v občanském soudním řízení, konkrétně podle hlavy páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen OSŘ), v platném znění, může být přezkoumána pouze část tvrzených nároků žalobce. V tomto řízení

¹⁰⁷ Ustanovení § 28 a násl. ZoV.

může být projednána toliko otázka náhrady za vyvlastnění, neboť se jedná o nárok soukromoprávní povahy a je tedy dána pravomoc civilních soudů.

Je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.¹⁰⁸

ZoV tedy rozdílně od části páté OSŘ, ke které je ve vztahu speciality, stanoví lhůtu pro podání žaloby (zkrácena z 60 na 30 dnů), příslušnost soudů k projednání žaloby a odkladný účinek.

Má-li být soudem přezkoumána jiná část vyvlastnění než určení způsobu a výše náhrady, pak věc náleží do pravomoci správních soudů a věc bude projednána v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen SŘS). Konkrétně se jedná o případ předpokládaný ustanovení § 4 odst. 1 písm. 1 SŘS, dle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato žaloba může být podána nejprve po vyčerpání řádných opravných prostředků (v případě vyvlastnění se jedná o odvolání). Žalobce se správní žalobou domáhá zrušení napadnutého rozhodnutí a postupu správních orgánů, nebo požaduje ochranu před nečinností orgánu státní správy. Ten je při projednání věci v režimu správního soudnictví účastníkem řízení, konkrétně žalovaným, a to na rozdíl od občanského soudního řízení, kde správní orgán toto postavení nemá, i když je mu stejnopis žaloby doručován a má právo se k žalobě vyjádřit.

Shrnutí

Vyvlastnění nemovitostí je v České republice s účinností od 1. 1. 2007 komplexně upraveno samostatným zákonem o vyvlastnění. Tento zákon, v rámci

¹⁰⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn.: 4 As 47/2003.

ústavních mezí a v souladu s ostatními zákonnými předpisy, upravuje všechny podstatné aspekty a podmínky vyvlastnění nemovitostí po stránce práva hmotného i procesního, a plní funkci obecného vyvlastňovacího předpisu. Výjimku tvoří zákonná stanovení konkrétních účelů vyvlastnění nemovitostí, která jsou předmětem úpravy zvláštních, oborových zákonů.

Pro dosažení realizace těchto účelů je - za splnění řady podmínek - možné kterémukoli subjektu jeho vlastnické či jiné věcné právo k nemovitosti odejmout nebo omezit, a to ve prospěch předem nikterak neomezeného okruhu osob. Předmětem vyvlastnění jsou pozemky a stavby, resp. práva k nim. Vyvlastňují se především pozemky, případně stavby nemovité. Vyvlastnění stavby movité je sice dle zákona o vyvlastnění možné, praktický důvod k němu však díky její přemístitelnosti není.

Vyvlastnit nemovitost je povoleno jen ve spolehlivě zjištěném veřejném zájmu v souladu s úkoly a cíli územního plánování a to jen tehdy a v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení sledovaného účelu. Pod sankcí odvolání vyvlastnění musí být vyvlastněnému poskytnuta náhrada a předmětná nemovitost použita k účelu, pro který byla vyvlastněna. Vyvlastnění musí být provedeno v právně bezvadném vyvlastňovacím řízení, které je zvláštním řízením správním, a podléhá soudní kontrole.

7. Vyvlastnění pro účely obrany státu

Tato kategorie vyvlastnění je upravena zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění. Jedná se právní úpravu samostatnou a specifickou. Důvodem existence této zvláštní právní úpravy není, že by nebylo jinak vůbec možné nemovitosti pro účel obrany státu vyvlastnit,¹⁰⁹ tímto důvodem je nezbytnost rychlého dosažení práv k nemovitostem (i k věcem movitým) za stavu ohrožení státu nebo za stavu válečného.

Jedině tehdy může být v režimu zákona o obraně státu vyvlastněno, a to pro jediný účel, kterým je zajišťování obrany státu. Dle čl. 43 odst. 1 Ústavy vyhláší válečný stav Parlament, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně proti napadení. Stav ohrožení státu je definován ustanovením čl. 7 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo jeho územní celistvost anebo jeho demokratické základy. V těchto případech vyhláší stav ohrožení státu rovněž Parlament České republiky.

Vyvlastněny mohou být (narozdíl od úpravy ZoV) věci movité i nemovité. Vyvlastnění je realizováno ve zkráceném řízení probíhajícím před obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Zahajuje se pouze na návrh správního orgánu s tím, že není-li tímto správním orgánem Ministerstvo obrany, pak je navíc vyžadováno potvrzení tohoto ministerstva o tom, že jde vskutku o vyvlastnění k účelům zajišťování obrany státu.

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění dle tohoto zákona se může týkat věcí movitých i nemovitých, je upravena místní příslušnost obecních úřadů k vyvlastnění tak, že v řízení o nemovitosti věc projednává obecní úřad obce, v jejímž správním obvodu se nemovitost nachází a v případě věcí movitých je místní příslušnost dána místem trvalého pobytu fyzické osoby nebo sídlo právnické osoby, která je vlastníkem vyvlastňované věci.

Vzhledem k účelu tohoto druhu vyvlastnění jsou specifiky nastavena i procedurální pravidla. Již oznámení o zahájení řízení je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen účastníkům sdělit bezodkladně. Ti jsou pak povinni se ve stanovené lhůtě vyjádřit (tato lhůta nesmí být kratší než 3 dny) zatímco správní orgán v téže lhůtě

¹⁰⁹ Zřízení stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu je zvláštním účelem vyvlastnění dle ustanovení § 170 odst. 1 písm c) StavZ.

provede místní šetření za účelem ocenění věci, která je předmětem vyvlastnění. V průběhu nejdéle dalších čtyř dnů musí být vydáno vyvlastňovací rozhodnutí obsahující krom výrokové části a odvodnění také rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění. Proti tomuto rozhodnutí se může vyvlastněný odvolat do 15ti dnů ode dne doručení rozhodnutí, přičemž z důvodu naléhavosti věci je vyloučen odkladný účinek odvolání a vyvlastněné movité i nemovité věci se stávají vlastnictvím státu. Do 6ti měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o vyvlastnění vyplatí Ministerstvo financí na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který řízení provedl, vyvlastněnému náhradu. Nestane-li se tak, má vyvlastněný možnost se v libovolné lhůtě obrátit na soud, neboť dle ustanovení § 51 odst. 1 zákona o obraně státu se nárok na náhradu za vyvlastnění při tomto druhu řízení nepromlčuje.

Shrnutí

Specifičnost a společenská závažnost právní úpravy vyvlastnění pro účely zajišťování obrany České republiky za stavu ohrožení státu či válečného stavu plně odůvodňují jeho úpravu zvláštním zákonem. Výjimečné okolnosti, za kterých se zákon uplatní, opravňují ke zjednodušení a zkrácení vyvlastňovacího řízení. Za uvedených okolností se jako potřebná jeví také možnost vyvlastnit věci movité.

8. Vynucené zásahy do vlastnictví při pozemkových úpravách

Dopady do práv pozemkových vlastníků odpovídající vyvlastnění, tj. nedobrovolný přechod vlastnického nebo užívacího práva k pozemkům, jsou připuštěny také při provádění tzv. pozemkových úprav. Pozemkové úpravy jsou státem organizovanou a financovanou činností, prováděnou na základě zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Účelem provádění pozemkových úprav je v první řadě vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy, v rámci pozemkových úprav má být také sledováno vytvoření podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vytvoření podmínek pro vodní hospodářství a také zvýšení ekologické stability krajiny. Těchto cílů je v procesu pozemkových úprav dosahováno lepším uspořádáním vlastnických práv a věcných břemen váznoucích na pozemcích v obvodu pozemkových úprav. To je území vymezené pozemky zahrnutými do pozemkových úprav, jehož velikost se liší zejména podle toho, zda jsou prováděny pozemkové úpravy komplexní nebo jednoduché.

Jednoduché pozemkové úpravy se používají v případě, že je potřeba vyřešit pouze některé hospodářské potřeby (urychlené scelení pozemků, zpřístupnění pozemků) nebo ekologické potřeby v krajině (lokální protierozní nebo protipovodňová opatření) nebo když se pozemkové úpravy mají týkat jen části katastrálního území¹¹⁰. Preferovanou formou pozemkových úprav jsou však pozemkové úpravy komplexní. Jimi je řešeno celé katastrální území, v případě potřeby i širší celek, což umožňuje v plné míře realizovat účel pozemkových úprav a především zohlednit potřeby ekologické.

Pozemkové úpravy se dotýkají všech pozemků v tzv. obvodu pozemkových úprav, který je zákonem vymezen jako území dotčené pozemkovými úpravami, které je tvořeno jedním nebo více celky v jednom katastrálním území, popřípadě navazujícími částmi katastrálního území sousedícího. Souhlas vlastníka je vyžadován, mají-li být do obvodu pozemkových úprav zahrnuty pozemky zastavěné, pozemky se stavbou funkčně související, oplocené pozemky, zejména zahrady, pozemky v zastavěném území, popřípadě v zastavitelných plochách a pozemky, na nichž se nacházejí hřbitovy.

¹¹⁰ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o pozemkových úpravách.

Mají-li se pozemkové úpravy týkat zastavěných pozemků ve vlastnictví státu, pozemků určených pro obranu státu, pozemků určených pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru.¹¹¹

Pozemkové úpravy jsou prováděny, stejně jako vyvlastnění, ve veřejném zájmu. Řízení o nich zahajuje pozemkový úřad z úřední povinnosti a to tehdy, shledá-li důvody, naléhavost a účelnost pozemkových úprav za opodstatněné. Řízení může zahájit buď na základě vlastního uvážení, nebo na základě žádosti vlastníků pozemků, které mají být v rámci pozemkových úprav řešeny. Pozemkový úřad je povinen řízení zahájit, pokud o to požádají vlastníci nadpoloviční výměry zemědělské půdy v katastrálním území, tj. fakticky může (musí) být řízení zahájeno z podnětu i jediného vlastníka.

Účastníky řízení o pozemkových úpravách jsou:

- 1) vlastníci pozemků dotčených řešením v pozemkových úpravách a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena,
- 2) stavebník, je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti,
- 3) obce, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav, popřípadě i obce, s jejichž územním obvodem tyto pozemky sousedí.

O zahájení řízení o pozemkových úpravách vyrozumí pozemkový úřad účastníky řízení a další vlastníky pozemků v předpokládaném obvodu pozemkových úprav a svolá úvodní jednání, na kterém je seznámí s účelem, formou a předpokládaným obvodem pozemkových úprav. Pozemkový úřad zabezpečí vypracování soupisu nároků vlastníků pozemků podle jejich ceny, vzdálenosti a druhu, a to včetně omezení vyplývajících ze zástavního práva, předkupního práva, věcného břemene a nájemního vztahu na dobu určitou. K ocenění pozemků, se kterými účastníci vstupují do pozemkových úprav, se použije zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů. Poté zajistí pozemkový úřad odborné zpracování návrhu pozemkových úprav. Návrh obsahuje nové uspořádání pozemků, je v průběhu zpracování s vlastníky projednáván a ti jsou povinni se k němu vyjádřit. Dochází-li v rámci pozemkových úprav k výměně pozemků nebo jejich částí mezi jednotlivými

¹¹¹ Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách.

vlastníky, musí být ohledně náhradních pozemků dodržena zásada přiměřenosti. Nové pozemky musí původním být přiměřené co do ceny, výměry, polohy, resp. vzdálenosti od původní zemědělské usedlosti nebo jiného dohodnutého bodu. Náhradní pozemky by původním měly odpovídat podle možností též kvalitou a druhem pozemku. Zákon stanoví přípustné odchylky mezi původními a novými pozemky.

Dokončený návrh pozemkových úprav je předložen účastníkům, kteří k němu ve stanovené lhůtě mohou podávat námítky a připomínky. Na závěrečném jednání je účastníkům předložen návrh po provedených úpravách v podobě, v jakém o něm bude rozhodnuto hlasováním. Platí, že návrh pozemkový úřad schválí, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň tři čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou v pozemkových úpravách řešeny. Nesouhlasící účastníci mají právo proti schválení návrhu pozemkových úprav odvolat k Ústřednímu pozemkovému úřadu.

Nabude-li schválený návrh právním moci, tj. nebyla-li proti němu podána žaloba k příslušnému soudu, vydá pozemkový úřad tzv. realizační rozhodnutí, kterým rozhodne o výměně nebo přechodu vlastnických práv, o zrušení nebo zřízení věcného břemene a o dalších skutečnostech. Proti tomuto rozhodnutí, vydanému na základě schváleného návrhu pozemkových úprav, není opravný prostředek.

Přechod vlastnických popřípadě užívacích práv k pozemkům je tedy nucený pouze u těch vlastníků, kteří nesouhlasí s návrhem pozemkových úprav. Protože se v případě těchto vlastníků jedná o vyvlastnění, je nezbytné, aby byly i zde naplněny zákonné požadavky platící pro vyvlastnění.

Podmínka zákonnosti je naplněna, neboť pozemkové úpravy jsou prováděny na základě a v souladu se zákonem o pozemkových úpravách. Náhrada je vlastníkům při pozemkových úpravách poskytována v podobě naturálního plnění - náhradních pozemků - tedy i tato podmínka je naplněna. Splnění podmínky převahy veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv vlastníků spočívá v tom, že pozemkový úřad řízení zahájí jen tehdy, shledá-li ho důvodným vzhledem k naplnění účelu zákona. Účel zákona musí být pochopitelně naplněn i tehdy, zahájil-li pozemkový úřad řízení k návrhu vlastníků nadpoloviční většiny výměry pozemků v katastrálním území.

K tomu také nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. Zn.: Pl. ÚS 34/97 cit: *Pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo*

nucené omezení vlastnického práva krajním kriteriem ochrany jejich vlastnictví. Ústavní soud konstatuje, že pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby - ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod - striktně zajistily právo na adekvátní náhradu.

Dle údajů Ministerstva zemědělství bylo v roce 2008 v rámci České republiky ukončeno celkem 126 případů komplexních pozemkových úprav, týkajících se 58 636 ha půdy. Rozpracováno jich bylo pro území o celkové rozloze 86 890 ha ve stejném období 174. Jednoduchých pozemkových úprav bylo ukončeno v roce 2008 celkem 92, rozpracováno pak 248, dohromady se dotýkaly území o rozloze přesahující 25 000 ha.¹¹²

Shrnutí

Třebaže provádění pozemkových úprav může mít, jak bylo uvedeno, účinky vyvlastnění, jsou jimi sledovány zcela jiné účely a jsou také prováděny za odlišných podmínek, v zásadě odlišném řízení. Navíc jsou podrobeny schválení většinou dotčených vlastníků pozemků, přičemž na tomto kolektivním rozhodnutí se podílí též případný vyvlastněný. Mají-li pozemkové úpravy pro některé vlastníky účinky vyvlastnění, pak zásadě nikoli jako svůj cíl, resp. hlavní prostředek pro dosahování jejich účelu.

¹¹² Internet: webové stránky Ministerstva zemědělství. (www.mze.cz/UserFiles/Filepozemkoveupravy)

9. Vyvlastnění nemovitostí ve vybraných státech Evropské unie

Právo na vlastnictví je bez výjimky všemi státy Evropské unie (dále jen „EU“) uznáváno jako jedno ze základních práv člověka, ústavními zákony těchto států je mu poskytována ochrana a na stejné úrovni jsou také stanoveny základní podmínky, za kterých může být osobám vlastnické právo odňato nebo jejich vlastnické právo omezeno. Tyto základní podmínky jsou pak zpravidla konkretizovány a doplňovány dalšími předpisy na zákonné úrovni.

Společným dokumentem států EU, kterým je zakotvena ochrana vlastnictví a úprava základních podmínek pro vyvlastnění, je Listina základních práv Evropské unie¹¹³, deklarována dne 7. 12. 2000 v Nice. Tento dokument, prozatím právně nezávazný, byl vyhlášen společnou deklarací Evropského parlamentu, Evropské rady a Evropské komise a po odmítnutí smlouvy o Ústavě pro Evropu je v upraveném znění navrhován jako integrální součást Lisabonské smlouvy pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie (dále jen Lisabonská smlouva), jejíž navrhované znění bylo podepsáno vedoucími představiteli EU dne 13. prosince 2007 v Lisabonu.¹¹⁴

Ani tato smlouva však ke dni dokončení předkládané práce nebyla všemi členskými státy ratifikována, navíc byla Irskem odmítnuta v referendu. Je předmětem současných politických debat, jakým způsobem bude s výsledkem irského referenda naloženo, resp. existuje-li ještě možnost, aby Lisabonská smlouva vstoupila v platnost.

Přesto, že se jedná o právně nezávazný text, zavázaly se členské státy ustanovení Listiny základních práv Evropské unie dodržovat. Od roku 2001 předkládá Evropský parlament každoročně zprávu týkající se dodržování práv vyjmenovaných v Listině v jednotlivých členských zemích

Ochrana vlastnického práva a úprava otázek vyvlastnění tedy zatím nedošla podoby společného dokumentu zemí EU a je řešena v každém členském státě samostatně. Je však třeba připomenout, že státy EU jsou signatáři Všeobecné deklarace

¹¹³ Oficiální název dokumentu zní: Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007.

¹¹⁴ Ustanovení čl. 17 odst 1 Listiny základních práv Evropské unie zní: Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.

lidských práv z roku 1948 a Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, které vlastnickému právu poskytují ochranu a stanoví, že osoba může být zbavena svého majetku toliko ve veřejném zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Dodržování těchto zásad je pak v individuálních případech podrobena soudní kontrole Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku.

Nástin právní úpravy vyvlastnění ve Spolkové republice Německo

Základem právní úpravy vyvlastnění ve Spolkové republice Německo (dále jen SRN) je ustanovení čl. 14 německé ústavy¹¹⁵, kterým se zaručuje vlastnictví a dědické právo s tím, že obsah a meze těchto práv stanoví zákon (odst. 1), a stanoví základní podmínky pro vyvlastnění (odst. 3). Stejně jako v úpravě české vyžaduje německá ústava splnění podmínky existence veřejného zájmu, šíře je pojat požadavek na zákonnost vyvlastnění, když je připuštěno vyvlastnění jednak na základě zákona (administrativní vyvlastnění) a jednak zákonem samotným (legální vyvlastnění). Podrobněji oproti české úpravě je v německé ústavě pojednáno o náhradě za vyvlastnění. Její způsob a míra musí být dle ustanovení čl. 14 odst. 3 upraveny zákonem, kterým, nebo na základě kterého je vyvlastňováno, a to po spravedlivém uvážení všech zájmů společnosti a zúčastněných osob. Ve sporných případech - pokud jde o výši odškodného - ústava přímo stanoví právo přezkumu před řádnými soudy.

Podrobná úprava vyvlastnění na zákonné úrovni náleží jednotlivým spolkovým zemím, to však nevylučuje přijetí spolkových zákonů upravujících vyvlastnění pro speciální účely, jejichž realizace je prováděna na úrovni spolku. To se týká především výstavby dálnic, železnic, vodních cest apod. V jednotlivých spolkových zemích pak existují samostatné vyvlastňovací zákony, z nichž jeden zpravidla slouží, podobně jak je tomu i v ČR, jako obecný vyvlastňovací předpis, na který navazují speciální zákony obsahující tzv. zákonná vyvlastňovací zplnomocnění.¹¹⁶

Na zákonné úrovni jsou pak stanoveny další podmínky, za kterých je možno provést vyvlastnění. Shodně s úpravou českou platí, že vyvlastnit je možné pouze tehdy, nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, a to pouze v rozsahu

¹¹⁵ Oficiální název německé ústavy z 23.5.1949 zní *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*.

¹¹⁶ Kubatzky, A. *Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN*. In: *Stavební právo – Buletin*, č. 2/2003, str. 41.

nezbytném k realizaci účelu vyvlastnění. Požadováno je rovněž využití vyvlastněného nemovitého majetku k účelu, ke kterému byl vyvlastněn, přičemž nesplnění této podmínky v určené lhůtě je důvodem pro tzv. zpětné vyvlastnění.

Za vyvlastnění je v Německu, podobně jako u nás, pokládáno nejen úplné odnětí vlastnického práva, ale také jeho omezení zřízením věcného práva k nemovitosti ve prospěch třetí osoby, popřípadě odnětím části práv svědčící vlastníku nemovitosti. Postižena vyvlastněním může být také právo nájmu, právo předkupní, tj. skupina práv naším ZV označovaných jako za třetích osob.

Vyvlastnění nemovitostí, resp. pozemků, upravuje například zákon o vyvlastnění s povinným odškodněním z roku 1978 ve znění pozdějších předpisů, platný ve Spolkové zemi Bavorsko.¹¹⁷ Následující stručný nástin úpravy vyvlastnění v Německu se vztahuje k úpravě vyvlastnění pozemků obsažené v tomto předpisu.

Vyvlastnění je připuštěno za účelem realizace veřejně prospěšného záměru, jakým je například zřízení nebo změna zařízení sloužícího zdravotní a charitativní péči, školství, kultuře, vědě a výzkumu, zařízení sloužícího k udržování veřejného bezpečí, veřejnému zásobování a odstraňování odpadů, popřípadě zařízení nezbytného k plnění povinností spojených s výkonem státní správy a pro realizaci ostatních účelů, pro které je zákonem vyvlastnění výslovně připuštěno.¹¹⁸

Vyvlastněn může být majetek fyzických i právnických osob, stejně jako majetek státu a to ve prospěch stejného okruhu osob, splňují-li předpoklady pro realizaci účelu vyvlastnění. Vyvlastňovací řízení probíhá před nižšími správními úřady a to na návrh vyvlastnitelce, který musí prokázat, že se před podáním návrhu snažil nabýt vlastnictví dohodou, že splňuje předpoklady pro realizaci účelu vyvlastnění a že tento účel nelze realizovat než za použití pozemku či práva k němu, který má být vyvlastněn. Správní úřad může požadovat prokázání prostředků navrhovatele na realizaci účelu, popřípadě poskytnutí jistoty ve výši předpokládané náhrady vyvlastněnému. Zároveň je správní orgán povinen v průběhu vyvlastňovacího řízení vést účastníky k uzavření věci dohodou, kterou v případě jejího dosažení správní orgán zároveň protokolárně sepíše. Taková dohoda musí splňovat stejné obsahové náležitosti jako rozhodnutí o vyvlastnění a má účinky pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění. Zajímavě je řešena situace, kdy se účastníci mimo řízení o vyvlastnění sice dohodnou o smluvním převodu práv nebo zatížení předmětu vyvlastnění, nedaří se jim však dojít dohody ohledně ceny.

¹¹⁷ *Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung (BayEG).*

¹¹⁸ Kubatzky, A. *Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN.* In: *Stavební právo – Buletin*, č. 2/2003, str. 42

V takovém případě může na návrh kteréhokoli z nich správní orgán provést řízení toliko o určení ceny, resp. jiného druhu odškodnění.

Náhrada za vyvlastnění může být finanční i naturální - v podobě poskytnutí jiného pozemku, popřípadě může být vyvlastněný odškodněn poskytnutím jiných práv, například podílem na fondu nemovitostí.¹¹⁹ Povinnost poskytnout náhradní pozemek dopadá na vyvlastnítele, kdy přednost mají pozemky ve vlastnictví vyvlastnítele. Není-li jich, může si vyvlastněný se souhlasem a na náklady vyvlastnítele odpovídající náhradní pozemek opatřit sám. Zvláštností je, že náhradní pozemek pro vyvlastněného může být opatřen dalším vyvlastněním.

Cena pozemků je pro účely vyvlastňovacího řízení určována nezávislými znaleckými komisemi, které pro ten účel vedou sbírku kupních cen. Rozdíl v ceně vyvlastněného a náhradního pozemku se hradí penězi. Vyvlastněný má krom náhrady za vyvlastnění nárok například na úhradu ztráty, která mu v souvislosti s vyvlastněním vznikla při výkonu jeho povolání či podnikání, stěhovacích nákladů apod.

Německá úprava zná rovněž institut obdobný naší revokaci vyvlastnění, kdy na návrh vyvlastněného může dojít k zpětnému převodu práv, pokud vyvlastnitel ve stanovené lhůtě nevyužil vyvlastněného pozemku k realizaci účelu vyvlastnění, popřípadě se ještě před uplynutím této lhůty realizace účelu vyvlastnění vzdal. Vyvlastňovací úřad může zpětný převod práv zamítnout, došlo-li v mezidobí k podstatné změně pozemku, nebo byl vyvlastněný zcela nebo částečně odškodněn jinými pozemky.

K soudní kontrole v otázkách vyvlastnění jsou příslušné správní soudy, k projednání sporů týkajících se odškodnění pak soudy obecné.

Základní principy vyvlastnění ve Velké Británii

Institut vyvlastnění existuje a je využíván také ve Velké Británii. Přesto, že se jedná o oblast angloamerické právní kultury, základní zásady – pilíře vyvlastnění jsou svým obsahem totožné s těmi, na kterých spočívá právní úprava vyvlastnění v oblasti práva kontinentálního. Pro tento typ právní kultury je typická mnohost pramenů práva, kterými jsou vedle zákonů a jiných právních předpisů, tedy práva psaného, rovněž

¹¹⁹ Kubatzky, A. *Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN*. In: *Stavební právo – Buletin*, č. 2/2003, str. 46.

soudní precedenty a právní obyčeje a v některých případech též právní literatura.¹²⁰ Přes skutečnost, že psané právo nabývá v tomto typu práva stále více na významu, šíří uplatnění a pochopitelně i na objemu, funguje bez psané ústavy. To však neznamená, že by ústava, rozumíme-li jí systém principů a ustanovení, které upravují vztah občana a státu a také organizaci a kompetence státních orgánů a jejich vzájemných vztahů, ve Velké Británii neexistovala. Ústava v tomto pojetí je tvořena především právem zvykovým a řadou ústavních konvencí, které se v průběhu času vyvíjejí a jsou dověřeny rozhodovací praxí. Ve Velké Británii byla v průběhu její dlouhé historie přijata celá řada závazných právních dokumentů a deklamací, kterými panovník zaručoval poddaným nejrůznější, především politická práva a záruky proti zvlášti dvora. Jedná se například o slavnou Magnu Chartu Libertatum z roku 1215¹²¹, Petition of Rights z roku 1627. Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1689) a další. Výslovné ustanovení o podmínkách vyvlastnění se součástí psaného práva platného ve Velké Británii však stalo teprve nedávno, a to přijetím zákona o lidských právech¹²² v roce 1998, kterým se součástí vnitřního práva Velké Británie stala Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, resp. byl do zákona převzat mimo jiné čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.¹²³ Práva obsažená v uvedených mezinárodních dokumentech se ve Velké Británii až na výjimky stala závaznými pro všechny orgány veřejné moci.¹²⁴

Vyvlastnění může být ve Velké Británii provedeno na základě konkrétního zákona schváleného parlamentem, který krom veřejně prospěšného účelu vyvlastnění rovněž ad hoc určí orgán, který vyvlastnění provede, a určí zároveň procedurální podmínky, které při tom musejí být dodrženy. Ve vyvlastňovacím řízení (jehož součástí je veřejné slyšení) provedeném takto určeným orgánem je vydán vyvlastňovací příkaz, který podléhá schválení ministerstvem životního prostředí. Teprve na základě schváleného vyvlastňovacího příkazu může dojít k převzetí nemovitosti a dohodnutí jeho podmínek, především pokud se týká odškodnění a jeho výše. Nedojde-li ohledně

¹²⁰ Gerloch, A. *Teorie práva*. 1. Vydání. 2000. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, str. 74.

¹²¹ Ustanovení čl. 39 Magny Charty Libertatum stanoví, že *žádný svobodný muž nemá být vyhnán ze svého majetku, ledaže tak stanoví právo země a právoplatný rozsudek vynesený příslušníkem jeho stavu.*

¹²² Human Rights Act přijatý dne 9. Listopadu 1998.

¹²³ Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zní: *Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku, s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Toto ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecnými zájmy a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.*

¹²⁴ Viz Klokočka, V. *Ústavy států Evropské unie*. 1 díl. 2. Vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2004, str. 795.

odškodnění k dohodě, stanoví jeho výši pozemkový tribunál, přičemž vyvlastněnému náleží krom tržní ceny vyvlastněné nemovitosti též náhrada za ztížení využití nevyvlastněné části nemovitosti, zisk ušlý vyvlastněnému v souvislosti s vyvlastněním, stěhovací náklady a náhrada výdajů spojených s převodem nemovitosti.¹²⁵

Základní principy vyvlastnění ve Francii

Ochrana vlastnictví a úprava možnosti jeho odnětí sahá v Republice Francie až do roku 1789, kdy bylo Národním shromážděním přijato Prohlášení lidských a občanských práv, které je dodnes platné a tvoří součást francouzské ústavy z roku 1958. ČL. 17 tohoto unikátního dokumentu, platného již 220 let, stanoví vlastnictví za neporušitelné a posvátné právo, které nemůže být nikomu odňato, nejde-li o případ zjevně to vyžadující na základě zákonné zjištěné veřejné nezbytnosti, a to pod podmínku spravedlivé a předcházející náhrady. Uvedené tři základní pilíře právní úpravy vyvlastnění, tedy veřejný zájem, podklad v zákoně a poskytnutí náhrady zůstaly, jistě i díky kontinuitě demokratického vývoje francouzské společnosti, beze změny v platnosti dodnes a posloužily jako základ pozdějších úprav v oblasti kontinentálního práva.

Vyvlastnění nemovitostí ve Francii má dnes rozdělit do tří fází. V první fázi, jejíž součástí je i veřejné připomínkové řízení, je zjištěn veřejný zájem a je o něm rozhodnuto. V následující fázi druhé je vyvlastňovacím orgánem vymezena nemovitost, která má být vyvlastněna, a prefektem prohlášena její převoditelnost. V poslední třetí fázi je věc předložena k posouzení soudci, jehož úkolem je posoudit zákonnost dosavadních kroků učiněných ve vyvlastňovacím řízení. Je-li zákonnost soudcem shledána, pak dojde k převodu nemovitosti. Soudce také, nedojde-li k dohodě mezi vyvlastnitelem a vyvlastněným, určí výši a způsob náhrady. Proti jednotlivým rozhodnutím učiněným ve vyvlastňovacím řízení je přípustné odvolání.¹²⁶

Shrnutí

Přes rozdílnost jednotlivých dílčích úprav vyvlastnění ve jmenovaných zemích EU lze konstatovat, že právní úprava vyvlastnění spočívá na stejných základech a

¹²⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ze dne 14. 6. 2005.

¹²⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ze dne 14. 6. 2005.

předpokladech. Svůj díl na tom nese jistě i společný historický vývoj zemí evropského regionu a díky němu podobné vnímání toho, co je spravedlivé a jak daleko je možno v zásazích do vlastnického práva zacházet.

10. Závěr

Vyvlastnění nemovitostí, jako prostředek sloužící k dosahování veřejně prospěšných účelů, je nepostradatelnou součástí funkčního právního řádu moderního státu. Je-li ho užíváno s rozmyslem a je-li při tom důsledně dodržován zákon, pak nelze vyvlastnění spravedlivě označit za právní institut nedemokratický, tím méně za feudální pozůstatek.

Právní institut vyvlastnění nemovitostí má na území České republiky téměř dvoustoletou historii. Od svého zavedení do právního řádu počátkem 19. století nebyl nikdy úplně opuštěn, zejména v posledním desetiletí je naopak čile rozvíjen, což vyústilo mimo jiné v jeho osamostatnění v zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Od počátků své existence, kdy sloužil potřebám výstavby železnic, se okruh účelů a lidských činností, k jejichž uskutečnění může být právního institutu vyvlastnění nemovitostí použito, významně rozrostl. Dopravní účely, především pak zřizování liniových staveb, přitom dodnes tvoří jednu z nejvýznamnějších oblastí, ve které má vyvlastnění stále nezastupitelné místo. Vedle tradičních odvětví, pro jejichž účely je vyvlastnění nemovitostí dnes již běžně používáno, například hornictví či energetiky, se v poslední době těší značné, stále rostoucí pozornosti odborné i laické veřejnosti také potřeba ochrany přírody a krajiny, resp. všech složek životního prostředí.

Institutu vyvlastnění je pravidelně užíváno ve svobodných, ekonomicky vyspělých zemích, jejichž občané kladou velký důraz na rozsah a dodržování svých občanských a lidských práv a svobod. Právní úprava institutu vyvlastnění nemovitostí v České republice splňuje dle mého názoru požadavky stanovené pro vyvlastnění mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Přijetí a respektování těchto smluv většinou evropských států je odrazem skutečnosti (a současně i jedním z důvodů), že úprava vyvlastnění nemovitostí v rámci zemí Evropské unie stojí na společných základech. Vyvlastnění nemovitostí je především prováděno ve veřejném zájmu, na základě zákona a zásadně za náhradu.

Potřeby ochrany půdy a racionálního hospodaření s ní, které jsou důvodem pro specifickou právní úpravu normami práva soukromého i veřejného, v budoucnosti jistě nepominou, naopak v bouřlivém rozvoji společnosti a jejích aktivit budou spíše narůstat. Zároveň současní i budoucí vlastníci jistě ani v budoucnu nebudou chtít být

ve svých právech přespříliš omezování. Vnímám proto jako velmi důležité, aby i nadále zůstala rovnováha mezi jejich partikulárními zájmy a zájmy veřejnými zachována. Jsem přesvědčen, že nový zákon o vyvlastnění, jeho procedurální pravidla a také modernizovaný způsob stanovení výše náhrad za vyvlastnění, umožňuje tento rovnovážný stav zachovat. Za praktické pokládám, že jednotlivé účely jsou stanoveny zvláštními zákony. Umožní to větší stabilitu této právní normy, pokud pokaždé, bude-li v tom kterém odvětví lidské činnosti shledána nutnost stanovit nový účel odnětí či omezení vlastnického práva k nemovitostem, nebude muset být zasahováno do samotného zákona o vyvlastnění.

Domnívám se, že nové právní úpravě vyvlastnění by měl být dán prostor, aby se v praxi zaužívala, a rozhodovací činností správních orgánů a soudů mohl být vytvořen ustálený výklad jejich ustanovení a pravidel.

Za pozornost a případnou legislativní aktivitu by stála větší funkční i terminologická provázanost se zákony upravujícími jednotlivé účely vyvlastnění. Právě vztah těchto předpisů k zákonu o vyvlastnění mi připadá dosti chaotický a myslím si, že bezproblémovému užívání této moderní, komplexní a vcelku přehledné právní normy, škodí.

Vyvlastnění nemovitostí je dnes již tradičním právním institutem, který se pro potřeby moderní společnosti ukázal být nezbytný. Jeho použití po zralé úvaze - k naplnění pečlivě připravených, veřejně prospěšných cílů - nepředstavuje nedůvodný či nespravedlivý zásah do vlastnických práv.

Summary

Submitted thesis is titled “**Real Estate Expropriation**”. The thesis deals in particular with actual legal regulation of real estate expropriation in the Czech Republic from both, material and procedural point of view. It contains short perspective of historical evolution of this legal institute and it determines the sources of contemporary legal regulation. There is also attention being paid to legal grounds and definition of real estate ownership rights with emphasis on land property, relations and their legal constraints. Submitted thesis also deals with special regulations of real estate expropriation and gives a glance over principles of contemporary real estate legal regulations in selected member countries of European Union.

Real estate expropriation represents one of the special interferences of the state to the sphere of individuals and it is considered to be the most serious one. In various schemes it occurs in almost all contemporary law systems and in principle it can only be brought to effect upon fulfilling number of strict conditions (legal basis, public interest and compensation). Legal bounds of expropriation are subject to several international agreements such as The Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly (1948) or The European Convention on Human Rights adopted under the auspices of the Council of Europe (1950) etc.

As for Czech legal regulation of real estate expropriation, it conforms to above mentioned, moreover it constitutes the condition of necessary impossibility to achieve purposes in the public interest other way. The regulation is made by both, constitutional and law level rules. There are no limits set for which person can become a subject of expropriation; thus, real estate property of individuals, corporations and state can be affected. The beneficiary, also recruiting from aforesaid subjects, must be namely capable of achieving the public beneficial purpose of expropriation. Under sanction of revocation the beneficiary is bound to start with achieving the purpose, the same consequence comes after expropriated subject being not given the compensation.

The legal institute of real estate expropriation has nearly 200 year tradition within the historic area of the Czech Republic. Since its introduction it has been serving as an instrumental for achieving mainly public transportation-related purposes. Up to nowadays it has widely expanded and developed its possible usage for several other purposes, such as environment protection, mining, power supply and others.

Klíčová slova – Key Words

Vyvlastnění nemovitostí; veřejný zájem; účel vyvlastnění; náhrada za vyvlastnění.

Real estate expropriation; public interest; purpose of expropriation; compensation for expropriation.

Použité zdroje

Knižní literatura:

Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003.

Bradáč, A., Fiala, J., Hlavinková, V. Nemovitosti. Oceňování a právní vztahy. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2007.

Damohorský, M. A kol. Právo životního prostředí. 2. Vzdání. Praha: C.H.Beck, 2007.

Dohnal, V. Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva. Ekologický právní servis, 1998.

Drobník, J. Základy pozemkového práva. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Eva Rozkotová IFEC, 2007.

Fiala, J. a kol. Občanské právo. Praha: ASPI, a.s., 2006.

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Prospektum, 2002.

Gerloch, A. Teorie Práva. Dobrá voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2000.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006.

Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 2. Vydání. Praha, C.H.Beck, 1995.

Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006.

Kindl, M., Šíma, A., David, O. Občanské právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005.

Klíma, K.: Ústavní právo. Dobrá voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2002.

Klokočka, V. Ústavy států Evropské unie, 1. a 2. díl. Praha: Linde Praha a.s., 2005.

Knapp, V. Teorie práva. 1. Vydání. Praha: C.H.Beck 1995.

Knappová, M., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné, Svazek I, 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI Publishing s.r.o., 2002.

Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní. 2. Rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.

Pekárek, M., Průchová, I. Pozemkové právo. Brno: Masarykova Univerzita, 2003.

Průchová, I., Chyba, J. Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1998.

Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.

Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M., a kol. Občanský zákoník I. a II. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008.

Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2002.

Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 3. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2004.

Časopisecká literatura:

Čebišová, T. Ochrana veřejných zájmů. In: Stavební právo, roč. 4, č. 3, s. 18-19, 199.9

Drobník, J., Mikeš, J. Vyvlastnění (náměty na legislativní změny). In: Stavební právo - Bulletin, č. 1/2000.

Eliáš, K. Veřejný zájem: Malá glosa k velkému tématu. In: Ad notam, roč. 4-5/1998.

Grulich, T. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. In: Právní rozhledy, roč. 14, č. 16/2006.

Hába, J., Švancarová, Š. Věcná břemena: fenomén pronásledující vlastnické vztahy k nemovitostem. In: Stavební právo – Bulletin, č. 3/2004.

Handrlica, J. Zřizování věcných břemen na základě rozhodnutí stavebního úřadu ve vyvlastňovacím řízení (podle energetického a komunikačního zákona). In: Správní právo, č. 3/2007.

Horák, O. Konfiskace a vyvlastnění: Několik poznámek k době prvorepublikové a k pozemkové reformě. In: Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 12, č. 4/2004.

Kopecký, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. In: Právní rozhledy, č. 13/2007.

Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. In: Stavební právo - Bulletin, č. 4/2000.

Mikule, V. Soudní ochrana proti veřejné správě od 1.1.2003. In: Stavební právo - Bulletin, č. 1/2003.

Mikule, V. Tři poznámky k judikatuře ve správním soudnictví. In: Správní právo, č. 6/2007.

- Neckář, J. Vyvlastnění, nebo dobrovolný prodej? In: Daně a finance, roč. 15, č. 2/2007.
- Pazderka, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. In: Právní rozhled, roč. 9, č.10/2001.
- Remunda, I. Veřejně prospěšné stavby zvláštního významu: Základní teze budoucí možné právní úpravy. In: Stavební právo, roč. 7, č. 2-3, 2002.
- Řezníček, V. Stavební zákon a horní předpisy v problematice vyvlastňování. In: Stavební právo, roč. 1, č. 2/1996.
- Ryška, M. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. In: Právní rozhledy, č.20/2008.
- Sakař, B. Ve veřejném zájmu. In: Právní rádce roč. 1, č. 2/1993.
- Sedláčková, V. Nová právní úprava problematiky vyvlastnění. In: Stavební právo - Bulletin, č. 4/2006.
- Šikola, L. Podle nového stavebního zákona. In: Moderní obec, č. 12/2006.
- Šteflová, H. Stavební zákon. Zákon o územním plánování a stavebním řádu. In: Právní praxe v podnikání, roč. 2, č. 6/1993.