

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

Rigorózní práce

**ZÁSAHY DO POZEMKOVÉHO  
VLASTNICTVÍ**

—

**PŘÍČINY A PODMÍNKY**

**INTERFERENCES IN FREEHOLD ESTATE**

—

**REASONS AND CONDITIONS**

Konzultant: Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

Zpracovatel: Mgr. Petr Hrnčíř

březen 2010

## **Prohlášení**

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

V Praze, dne 23.03.2010

---

## **Poděkování**

Za odborné konzultace a připomínky k předkládané rigorózní práci bych chtěl tímto poděkovat především Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc.

Dále bych chtěl poděkovat paní Prof. Dr. Sibylle Raasch spolu s Dr. Jörgen Philippem Terhechte, přednášejícím na Univerzitě Hamburk, za četné konzultace ohledně teoretických otázek týkajících se vlastnického práva a možnostech jeho omezení v německém právním prostředí a panu Dieteru Carmesinovi, předsedajícímu vyvlastňovacího úřadu v Hamburku, za cenné zkušenosti z praxe.

## Obsah

Seznam zkratek .....	VI
<b>I. ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>II. VLASTNICTVÍ A JEHO OCHRANA .....</b>	<b>5</b>
1. Obecně o vlastnictví .....	5
2. Utváření vlastnictví jako ústavněprávního institutu .....	6
3. Právní ochrana vlastnictví v různých systémech práva .....	7
3.1. Ústavní garance vlastnictví .....	8
A. Ústavní ochrana vlastnictví v ČR .....	8
B. Ústavní ochrana vlastnictví ve SRN .....	9
3.2. Mezinárodněprávní garance vlastnictví, vč. možnosti vyvlastnění .....	10
3.3. Úprava a garance vlastnictví v rámci Evropské unie .....	13
<b>III. ZÁSAHY DO VLASTNICKÉHO PRÁVA .....</b>	<b>16</b>
1. Specifika půdy podmiňující zásahy do pozemkového vlastnictví .....	17
2. Omezení a odnětí vlastnického práva, vč. vymezení jejich hranic .....	19
A. Omezení a odnětí vlastnického práva v právním řádu ČR .....	19
B. Omezení a odnětí vlastnického práva v právním řádu SRN .....	22
3. Věcná břemena .....	25
<b>IV. VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ .....</b>	<b>28</b>
1. Základy vyvlastnění .....	28
1.1. Historický exkurz do právního institutu vyvlastnění .....	29
A. Historický vývoj právního institutu vyvlastnění v ČR .....	30
B. Historický vývoj právního institutu vyvlastnění ve SRN .....	32
1.2. Konkretizace právního institutu vyvlastnění .....	35
A. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi v ČR .....	35
B. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi ve SRN .....	36
2. Právní úprava vyvlastnění nemovitostí .....	37
A. Právní základy vyvlastnění v ČR .....	37
B. Právní základy vyvlastnění ve SRN .....	41
3. Předmět vyvlastnění .....	42
3.1. Majetek (vlastnictví) jako předmět vyvlastnění .....	43

A. Majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 věta 1 Listiny .....	43
B. Vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ .....	44
3.2. Právní vymezení nemovitostí.....	46
A. Právní vymezení nemovitostí v ČR.....	47
B. Právní vymezení nemovitostí ve SRN; pozemky.....	49
4. Cílený mocenský právní akt jako právní forma vyvlastnění .....	50
A. Vyvlastnění na základě zákona v ČR.....	50
B. Vyvlastnění zákonem nebo na základě zákona ve SRN.....	53
5. Účel vyvlastnění obecně.....	56
5.1. Přehled účelů vyvlastnění v ČR a SRN .....	56
A. Systematika účelů vyvlastnění v ČR.....	56
B. Systematika účelů vyvlastnění ve SRN.....	64
5.2. Vyvlastnění pro účely výstavby.....	66
A. Účely vyvlastnění dle stavebního zákona v ČR .....	67
B. Účely vyvlastnění dle stavebního zákoníku ve SRN.....	70
6. Veřejný zájem a jeho prokázání .....	73
A. Chápání, obsah a výklad „veřejného zájmu“ v ČR .....	75
B. Chápání, obsah a výklad „obecného blaha“ ve SRN.....	77
7. Cíl vyvlastnění.....	77
A. Cíl vyvlastnění v ČR .....	78
B. Cíl vyvlastnění ve SRN .....	79
8. Náhrada za vyvlastnění .....	84
A. Náhrada za vyvlastnění v ČR.....	84
B. Náhrada za vyvlastnění ve SRN.....	87
9. Vyvlastňovací řízení jako předpoklad vyvlastnění.....	92
10. Zrušení vyvlastnění.....	93
<b>V. ZÁKON O VYVLASTNĚNÍ DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>97</b>
<b>VI. ZÁVĚR.....</b>	<b>106</b>
Použitá literatura .....	112
Příloha č. 1 .....	122
Příloha č. 2 .....	123
Cizojazyčné shrnutí/Zusammenfassung.....	124
Seznam klíčových slov.....	126

## Seznam zkratek

ABGB	všeobecný občanský zákoník
a násl.	a následující
angl.	anglicky
apod.	a podobně
BauGB	stavební zákon (SRN)
BayGBL	Bayerisches Gesetzblatt (dřívější Sběrka zákonů Bavorska)
BGB	občanský zákoník (SRN)
BGBL	Sběrka zákonů Spolkové republiky Německo
BGH	Spolkový soudní dvůr
BGHZ	Sběrka rozhodnutí Spolkového soudního dvora
BVerfG	Spolkový ústavní soud
BVerfGE	Sběrka rozhodnutí Spolkového ústavního soudu
BVerwG	Spolkový správní soud
BVerwGE	Sběrka rozhodnutí Spolkového správního soudu
býv.	bývalý/á/é
cit.	citace, citováno
č.	číslo
čl.	článek
ČNR	Česká národní rada
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (odborný časopis, SRN)
DVGL	Deutsches Verwaltungsblatt (odborný časopis, SRN)
ErbbauVO	nařízení o dědičném právu stavby (SRN)
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
event.	eventuálně
GBO	zákon o pozemkových knihách (SRN)
GbR	sdružení osob dle BGB
GGK	komentář k Základnímu zákonu SRN

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (Sbírka zákonů a nařízen)
HGB	obchodní zákoník (SRN)
HmbGVBl.	Sbírka zákonů a nařízen spolkové země Hamburk
JA	Juristische Arbeitsblätter (odborný časopis, SRN)
JURA	Juristische Ausbildung (odborný časopis, SRN)
JuS	Juristische Schulung (odborný časopis, SRN)
JZ	Juristenzeitung (odborný časopis, SRN)
KaZ.	katastrální zákon
KG	komanditní společnost německého práva
kol.	kolektiv
Listina	Listina základních práv a svobod
mrg.č.	marginální číslo
něm.	německy
NDR	Německá demokratická republika
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (odborný časopis, SRN)
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (odborný časopis, SRN)
obč. zák.	občanský zákoník
obch. zák.	obchodní zákoník
odst.	odstavec
oHG	veřejná obchodní společnost německého práva
OSN	Organizace spojených národů
Pl. ÚS	plénum Ústavního soudu České republiky
pozn.	poznámka/poznámka pod čarou
PrGS	Preußische Gesetzesammlung (Sbírka zákonů královských států Pruska)
příp.	případně
PS ČR	Poslanecká sněmovna České republiky
resp.	respektive
RGBl.	Říšská sbírka zákonů
RGZ	Rozhodnutí Říšského soudu v civilních věcech (1880 – 1945)
rozh.	rozhodnutí

ř. z.	říšský zákon, popř. zákoník
Sb.	Sbírka zákonů České republiky
Sb. n.u. ÚS	Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky
Sb. z. s.	Sbírka zákonů soudních (Justizgesetzsammlung; JGS)
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SoFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
sp. zn.	spisová značka
SRN	Spolková republika Německo
srov.	srovnej
StZ.	stavební zákon
str.	strana
sv.	svazek
tj.	to je
tzv.	tak zvaný
Ú.l.	Úřední list
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
úst. zák.	ústavní zákon
ÚVES	Úřední věstník ES
vč.	včetně
viz	odkaz na příslušné místo v textu
vs.	versus
VwGO	soudní řád správní (SRN)
VwVfG	správní řád (SRN)
vyd.	vydavatel, vydáno
WEG	zákon o vlastnictví bytu a právu trvalého bydlení (SRN)
WRV	Weimarer Reichsverfassung (Ústava Výmarské republiky)
zák.	zákon
ZoO	zákon o zajišťování obrany České republiky
ZoV	zákon o vyvlastnění
ZZ	Základní zákon Spolkové republiky Německo



## I. ÚVOD

V předkládané práci se budu zabývat zpracováním tématu „Zásahy do pozemkového vlastnictví – příčiny a podmínky“. Zároveň bych chtěl využít zkušeností svého studijního pobytu ve Spolkové republice Německo na Univerzitě v Hamburku, kde jsem se uvedenou problematikou podrobně zabýval, a porovnat českou právní úpravu s úpravou německou, která by mohla být v mnoha směrech inspirativní.

V Československu došlo v období po únoru 1948 k degradaci většiny oblastí práva soukromého a ve snaze dosažení socialismu nebylo ušetřeno ani soukromé vlastnictví, které bylo postupem času právně i fakticky vytlačováno z běžného života společnosti, a to bez poskytnutí vyrovnání postiženým vlastníkům. Spolková republika Německo se naproti tomu po druhé světové válce rozvíjela jako demokratický a právní stát s důrazem na zaručení základních práv člověka, což bylo nejen vyjádřeno v Základním zákonu SRN, ale v praxi též striktně naplňováno. Tyto aspekty zřetelně ovlivnily a dle mého názoru stále ovlivňují nejen obecné chápání samotného institutu vlastnictví ve sledovaných státech širokou veřejností, ale i nazírání na více či méně intenzivní zásahy do vlastnického práva.

Vlastnictví představuje základní lidské právo, jež zajišťuje svému nositeli svobodu v majetkoprávní oblasti a umožňuje mu tak rozvoj své osobnosti. Právní úprava a koncepce zásahů státní moci do vlastnického práva představuje rozsáhlou a relativně komplikovanou problematiku. V případě vyvlastnění se jedná o nejtěžší zásah veřejné moci do soukromého vlastnictví, a proto může být vnímáno negativně. Jasná právní úprava předpokladů omezení vlastnického práva a uskutečnění vyvlastnění a zároveň její správná aplikace přispívá právní jistotě vlastníků. Nepostradatelnou roli zde sehrávají též nejvyšší soudní orgány a právní teorie, od nichž je nutno požadovat konstantní výklad uvedené právní úpravy. V rámci zpracování této práce se budu zabývat především zpracováním právního institutu vyvlastnění, přičemž budou hledána jeho ideová východiska, smysl pro společenský a hospodářský rozvoj, a to se zaměřením na vyvlastnění nemovitostí, které jsou s ohledem na specifické vlastnosti půdy nejčastějším objektem vyvlastnění. Procesně právní úprava nebude z důvodu omezeného rozsahu rigorózní práce komplexně zpracována, často na ni bude ovšem při rozboru jednotlivých aspektů vyvlastnění poukazováno.

Vyvlastnění v minulosti sehrávalo při získávání půdy k uskutečnění různých účelů veřejného zájmu významnou roli, zejména při výstavbě železnic, vodních staveb a velkých průmyslových objektů, následovalo budování silnic, dálnic a dalších veřejně prospěšných staveb. Svou funkci neztrácí ani v současnosti, postupem času dochází pouze k přizpůsobování účelů vyvlastnění aktuálním potřebám společnosti. Lze proto tvrdit, že je z tohoto pohledu nepostradatelným právním institutem. Pro jeho užití musí být ovšem stanovena přísná pravidla v právních normách nejvyšší právní síly, jež jsou rozpracována v běžných zákonech zaručující vlastníkům náležitou ochranu proti zásahu do jejich vlastnictví. Dále musí být vyvlastnění jasně odlišováno od různých forem omezení vlastnického práva, neboť jsou s nimi spojeny mimo jiné různé finanční důsledky. Zejména v rozhodovací praxi soudů ve Spolkové republice Německo se ukázalo, že nalezení takové hranice nemusí být jednoduché. Pojem vyvlastnění v podobě, jak jej uznává současná rozhodovací praxe i převážná část odborné veřejnosti, zde byl utvořen v zásadě až 15. července 1981 v rozhodnutí Spolkového ústavního soudu známém jako „Naßauskiesungsbeschluss“, a tak odlišen od pouhého omezení vlastnického práva, popř. určení jeho mezí zákonodárcem (dle ustálené něm. právní terminologie „Inhalts- und Schrankenbestimmung“). Pro české právní prostředí by se výsledky zde dosažené mohly stát do jisté míry výkladovým vodítkem.

Po krátkém výkladu, který podá představu o tom, jak je vlastnictví obecně chápáno a jak se historicky vyvinulo jako právní institut, následuje kapitola zabývající se ochranou vlastnického práva, a to nejen z pohledu vnitrostátního práva, ale jelikož jsou Česká republika i Spolková republika členskými státy Evropské unie a subjekty mezinárodního práva, bude poukázáno též na nejvýznamnější dokumenty práva evropského i mezinárodního. Dostatečně přitom bude věnována pozornost změnám, které v této oblasti nastaly s platností tzv. Lisabonské smlouvy. Vlastnictví představuje rozsáhlé, nikoliv ovšem neomezené panství vlastníka nad předmětem vlastnictví. Zásahy do vlastnického práva se přitom nejčastěji a nejintenzivněji projevují u pozemkového vlastnictví, což je podmíněno specifickými vlastnostmi půdy, které tak musí být ještě v úvodních kapitolách popsány. Odlišení omezení vlastnického práva v obecné rovině od vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 14 odst. 3 ZZ je pro pochopení tématu práce velice důležité, proto budou dále nastíněna alespoň jeho

koncepční východiska a zásadní způsoby omezení vlastnického práva – ve zvláštní kapitole bude pojednáno o věcných břemenech. Po těchto obecných otázkách, které ovšem s institutem vyvlastnění bezprostředně souvisí, bude přistoupeno k rozboru samotného vyvlastnění jakožto specifického zásahu státní moci do vlastnického práva. Nejprve bude poukázáno na jeho právní úpravu, zajímavý historický vývoj a následně z tohoto rozboru vyvozeny závěry a porovnáno, co se vůbec vyvlastněním v popisovaných právních řádech rozumí a jak je právní teorií i soudy vykládáno. Poté budou podrobeny detailnějšímu výkladu jeho jednotlivé předpoklady a podmínky. V textu tak lze nalézt odpovědi na otázky, jaké předměty se mohou stát objektem vyvlastnění; v jaké formě může být vyvlastnění uskutečněno; co je vůbec účelem vyvlastnění a čím lze takový zásah do vlastnictví zdůvodnit – zvláštní pozornost bude věnována zejména vyvlastnění pro účely výstavby; co je cílem vyvlastnění a v neposlední řadě též, v jaké formě, výši a podle jakých pravidel dochází k poskytnutí náhrady za vyvlastnění. Počínaje rokem 2007 nabyl v České republice účinnosti zákon o vyvlastnění, který se svým postavením v právním řádu odlišuje od předchozí právní úpravy vyskytující se ve stavebních předpisech. Vlastníkům je v mnoha směrech poskytnuta efektivnější ochrana svých práv, přesto bude v závěru práce na několika příkladech ukázáno, které formulace zákona v teorii a zejména praxi vyvolávají nebo v budoucnu mohou vyvolávat při jeho aplikaci potíže, a navržena možná řešení.

Cílem práce je, jak již samotný název naznačuje, zaměření se na objasnění příčin a podmínek zásahů státní moci do pozemkového vlastnictví a z těchto zásahů především na právní institut vyvlastnění jakožto zcela specifický zásah do vlastnického práva, a to nejen z pohledu českého, ale též německého práva. Obecné otázky týkající se vlastnictví, jeho ochrany a naopak zásahů do vlastnického práva lze zpracovat do společného textu. Při rozboru specifických otázek se zásahy do pozemkového vlastnictví souvisejících se ovšem nelze vyhnout paralelnímu rozpracování odlišných právních úprav a přístupů aplikační praxe v České republice a Spolkové republice Německo. Za účelem dosažení co možná nejvyšší přehlednosti takto bude ovšem postupováno v rámci jednotlivých kapitol a podkapitol, čímž je umožněno vzájemné porovnání případných odlišností. Souhrnné porovnání celé problematiky ve sledovaných státech bude provedeno v závěru práce.

Při studiu a následném psaní rigorózní práce bylo třeba se vyrovnat s rozsáhlou materií, jakou právní úprava soukromého vlastnictví a konkrétně vlastnictví pozemkového bezesporu je, a podat celistvý pohled o jeho možném omezení, resp. specifickém zásahu do jeho podstaty. Přitom bylo nutné přihlížet k odlišnostem ve státoprávním uspořádání sledovaných států, historickému vývoji i koncepčnímu přístupu k institutu vyvlastnění nemovitostí. K posouzení všech těchto hledisek byly využity rozličné zdroje informací zahrnující odbornou literaturu i další prameny, na něž je konstantně odkazováno.

## II. VLASTNICTVÍ A JEHO OCHRANA

### 1. Obecně o vlastnictví

Vlastnictví „představuje základní lidské právo, které stojí v úzké souvislosti s garancí osobní svobody“<sup>1</sup> a má za úkol zajistit svému nositeli svobodu v majetkoprávní oblasti a tím mu umožnit uspořádání života na vlastní odpovědnost a podle vlastních představ.<sup>2</sup> Neexistuje téměř žádná svoboda či právo, které by mohlo být vykonáváno bez ovládnutí hospodářských statků. Kdo chce žít, musí se stravovat. Nedotknutelnost obydlí je účinná pouze vůči tomu, kdo daným obytným prostorem disponuje apod. Vlastnické právo tak bezesporu otevírá jednotlivci možnost rozvoje své osobnosti.<sup>3</sup>

Jedná se o právně konstituovaný a ekonomický základ individuální svobody, který dává vlastníkově rozličná oprávnění – mezi základní se řadí právo držby (*ius possidendi*), užívání a požívání plodů a užitků (*ius utendi et fruendi*), spravování a disponování (*ius disponendi*) s předmětem vlastnictví.<sup>4</sup> Právo držby zásadně patří vlastníkově, avšak oprávněným držitelem může být i osoba od vlastníka odlišná. Oprávnění věci užívat znamená využívat její užitnou hodnotu. Právo nakládání umožňuje především realizaci směnné hodnoty věci. Vedle práva převést věc na jiného obsahuje toto právo i jiné způsoby dispozice s věcí, při nichž se ovšem směnná hodnota věci nerealizuje (např. přenechání věci do užívání jinému, zatížení věci apod.). Některé dispoziční úkony vlastníka mohou podléhat určité aprobaci státních orgánů (např. vklad do státem vedeného registru nemovitostí).

Ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu, jemuž vlastnické právo svědčí, jsou jedním ze základních postulátů (znaků) demokratického a právního státu.<sup>5</sup> Vlastnické právo je právem absolutním, působí vůči všem a odpovídá mu povinnost všech ostatních subjektů nerušit vlastníka ve výkonu jeho práva.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 24, 367, 389.

<sup>2</sup> Srov. BVerfGE 68, 193, 222; Eliáš (2008), § 123, str. 515.

<sup>3</sup> Klíma a kol. (2005), str. 684.

<sup>4</sup> Blíže Manssen (2007), str. 186 a násl.; Spáčil in: OZ (2008), § 123, mrg.č. 1 a násl.; Eliáš (2008), § 123, str. 525 a násl.

<sup>5</sup> Srov. Sb.n.u. ÚS sv. 17 nál. č. 2, str.7 (25) .

Soukromé vlastnictví tvoří základy hospodářského a sociálního řádu naprosté většiny evropských států, kde je též zaručena jeho nedotknutelnost.<sup>6</sup> Sociální uspořádání sice samo o sobě není na uspořádání právním závislé, je jím ale do široké míry určováno – každé sociální pojetí vlastnictví nachází totiž své vyjádření v právním řádu. Pokud se společenské představy změní a právní řád není včas přizpůsoben, dochází často k sociálním nepokojům či vypuknutí revoluce.<sup>7</sup> Úkolem zákonodárce tedy je pružně na eventuální změny reagovat. To by mělo platit i pro autoritativní zásahy státní moci do vlastnického práva včetně vyvlastnění.

## 2. Utváření vlastnictví jako ústavněprávního institutu

Význam a pojetí vlastnictví nebylo vždy stejné; podléhá změnám podle toho, jak se mění jeho sociální chápání. Na tyto změny reaguje také právo, které samozřejmě není od života národů izolováno, ale stojí v úzké souvislosti s uspořádáním jednotlivých pospolitostí.<sup>8</sup>

Vlastnictví představovalo již v římském právu nejrozsáhlejší soukromé právo, které mohl člověk k určité věci mít.<sup>9</sup> Feudalismus naproti tomu zformoval svrchované panství šlechty, které spočívalo na udělení léna. Zaručení vlastnictví jako právního institutu bylo proto možné teprve s odstraněním feudálního společenského řádu. Po prosazení vlastnictví jako institutu, jež úzce souvisí s osobní a politickou svobodou,<sup>10</sup> nebylo již nadále chápáno ve feudálním smyslu, ale navázalo opět na pojmy práva římského a teorie práva rozumového jako jednotného, širokého a absolutního práva.<sup>11</sup> Od této doby vlastnictví představuje základní stavební kámen mnohých společenských řádů a ústavních zákonů.<sup>12</sup>

Francouzská Deklarace práv člověka a občana z 26. srpna 1789 tak označila v čl. 17 vlastnické právo jako neporušitelné a zásadně nezrušitelné – dekrety z 4. srpna 1789 a 17. července 1793 byla též bez náhrady zrušena feudální práva. Zavedení vlastnictví

---

<sup>6</sup> Viz Klíma a kol. (2005), str. 684.

<sup>7</sup> Blíže Schwab/Prütting (2002), str. 131 a násl.

<sup>8</sup> Srov. Schwab/Prütting (2002), str. 131-136.

<sup>9</sup> Blíže Kaser (1992), str. 104 a násl.; Weber (2005), str. 84 a násl.

<sup>10</sup> Srov. význam T. Hobbes (1588-1679), J. Locke (1632-1704) und E. Kant (1724-1804): Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 1.

<sup>11</sup> Badura, Eigentum, in: Handbuch des Verfassungsrechts (1994), str. 657 a násl.

<sup>12</sup> Srov. Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung in: Staat, Gesellschaft, Freiheit (1976), str. 318 a násl.

jako základního občanského práva bylo jedním z nejvýznamnějších cílů francouzské revoluce.<sup>13</sup> Garance vlastnictví v Ústavě České republiky z roku 1993<sup>14</sup> a Základního zákona Spolkové republiky Německo z roku 1949<sup>15</sup> spočívá právě na uznání vlastnictví francouzské Deklarace.<sup>16</sup> Také ve Spojených státech amerických mělo vlastnictví již v 18. století velký význam, což se odrazilo v čl. V Bill of Rights z roku 1791, která garantovala jak ochranu vlastnictví, tak také spravedlivou náhradu za vyvlastnění.

Na území dnešní ČR byly vlastnické právo i možnost vyvlastnění kodifikovány v rakouském obecném zákoníku občanském z r. 1811, konkrétně v §§ 353 a násl. a 365 ABGB a o několik desetiletí později se staly i součástí rakouské tzv. prosincové ústavy, resp. čl. 5 základního zákona státního č. 142 z r. 1867, který prohlašuje, že „vlastnictví je neporušitelné. Vyvlastnění proti vůli vlastníkově může nastati pouze v případech a způsobem, jak to zákon ustanovuje.“<sup>17</sup>

Na území Německa uznal § 163 odst. 1 říšské ústavy z 28. března 1849 (něm. „Paulskirchenverfassung“) vlastnictví jako neporušitelné a umožnil vyvlastnění pouze v obecném blahu, na základě zákona a za náhradu.<sup>18</sup> Též pruská ústava z 31. ledna 1850 (něm. „Präuische Verfassung“) prohlásila vlastnictví v čl. 9 za neporušitelné.<sup>19</sup> Tyto právní záruky ovšem ještě nevedly k právně zajištěnému stavu, nýbrž spíše představovaly jakýsi přechod od feudalismu k občanské společnosti. V Německu byly totiž četné stavovské výsady rušeny za náhradu, a to v procesu, jež se protáhl až do druhé poloviny 19. století.<sup>20</sup>

### **3. Právní ochrana vlastnictví v různých systémech práva**

V České republice i Německu náleží vlastnickému právu nejvyšší právní ochrana. Významnou roli pro soukromé vlastnictví zde hraje nejen jeho ústavněprávní záruka, ale také občanské zákoníky<sup>21</sup>, které konkretizují obsah ústavně chráněného

---

<sup>13</sup> Blíže Bryde, in: von Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 11 a násl.

<sup>14</sup> Úst. zák. ČNR č. 1/1993 Sb.

<sup>15</sup> Publikován v BGBl. S. 1.

<sup>16</sup> Blíže: Berg (JuS 2005), str. 966.

<sup>17</sup> Srov. Pavlíček a kol. (2004), str. 102.

<sup>18</sup> Úplné znění říšské ústavy (internetové zdroje).

<sup>19</sup> Úplné znění pruské ústavy (internetové zdroje).

<sup>20</sup> Srov. Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 3 a násl.

<sup>21</sup> Pro Českou republiku zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; pro Německo BGB z 18. srpna 1896 (RGBl. str. 195) ve znění publikace z 2. ledna 2002 (BGBl. I str. 42).

vlastnictví a zakládají občanskoprávní ochranu. I když upravují v zásadě jen vlastnictví k věci, vztahují se jejich ustanovení upravující rozsah oprávnění vlastníka na celý právní řád – stanovení konkrétního rozsahu oprávnění vlastníka přísluší zákonodárci, který se přitom ovšem musí řídit nejen obecnými zájmy (obecným blahem), ale i dalšími ústavněprávními zásadami. Vnitrostátní garance vlastnictví je dále doplněna ochranou v systému práva mezinárodního a evropského.

### **3.1. Ústavní garance vlastnictví**

#### **A. Ústavní ochrana vlastnictví v ČR**

V České republice tvoří systém nejvyšších právních norem ústava polylegální, kdy ústavodárce označil souhrn ústavních dokumentů jako ústavní pořádek<sup>22</sup>. Ústavní pořádek České republiky tvoří kromě Ústavy ČR zejména též Listina základních práv a svobod<sup>23</sup>, v jejímž přímo použitelném čl. 11 odst. 1 se zaručuje právo na vlastnictví, tj. přisvojovat si hodnoty, které podmiňují lidskou existenci a patří k přirozeným právům člověka, formulací: „Každý má právo vlastnit majetek.“ Nerovnost vlastnického práva různých vlastníků a rozdílná míra jeho ochrany v socialistickém právním řádu byla důvodem výslovného vyjádření, kterým pokračuje uvedené ustanovení: „Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“ Na ústavní úrovni je takto zabezpečeno, že každý může být vlastníkem a nikdo nesmí být ve svém vlastnictví diskriminován ve vztahu k jiným vlastníkům, a to jak co do jeho zákonného obsahu, tak co do zákonných prostředků jeho ochrany.<sup>24</sup> Listina předpokládá navazující právní úpravu, kde budou vymezeny konkrétní oprávnění vlastníka, vč. jeho občanskoprávní ochrany. Takovou obecnou úpravou na zákonné úrovni jsou zejména §§ 123 a násl. občanského zákoníku. Vlastnické právo je chráněno toliko tehdy, jde-li o právo již existující, a nikoli pouze o tvrzený nárok na něj, ať již byl tento nárok opřen o jakýkoli právní důvod (např. vlastnické právo má být teprve konstituováno).<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Blíže Pavlíček a kol. (2008), str. 241.

<sup>23</sup> Srov. čl. 112 a čl. 3 Ústavy; Listina základních práv a svobod byla přijata Federálním shromážděním v r. 1991 jako ústavní zákon a republikovaná pod č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>24</sup> Srov. Pavlíček a kol. (2002), str. 119 a násl.

<sup>25</sup> Sb.n.u. ČR sv. 17 násl. č. 38, str. 263.



Rozšiřujícím výkladem čl. 112 odst. 1 Ústavy zaujal Ústavní soud ČR v odůvodnění svého nálezu z 25.6.2002<sup>26</sup> v právní teorii často kritizovaný názor<sup>27</sup>, že do rámce ústavního pořádku je nutno zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, z nichž pro vysoký standard právní ochrany vlastnictví hraje nejvýznamnější roli zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>28</sup>.

Čl. 11 Listiny se může v rámci ústavní stížnosti dovolat každá fyzická nebo právnická osoba soukromého práva (tj. občan ČR, cizinec a právnická osoba se sídlem v ČR i zahraničí), pokud je způsobilá být nositelkou takto ústavně zaručeného práva. Veřejnoprávní korporace (zejména stát prostřednictvím svých organizačních složek) může podat ústavní stížnost pouze tehdy, když v daném právním vztahu nevystupovala ve vrchnostenském postavení, nýbrž v postavení rovném.<sup>29</sup>

## **B. Ústavní ochrana vlastnictví ve SRN**

Význam základních práv a svobod je deklarován jejich pozicí v ústavě, totiž Základním zákonu SRN. Jsou upraveny v čl. 1 až 20 ZZ. Patří k nim i garance vlastnictví v čl. 14 ZZ<sup>30</sup>, která je jako elementární právo před ostatními zvlášť zdůrazněna. Čl. 14 chrání vlastnictví tak, „jak jej zformovaly společenské představy a občanské právo.“<sup>31</sup> Garance vlastnictví čl. 14 odst. 1 věty 1 ZZ chrání soukromé vlastnictví jako právní institut, stejně tak ovšem i jako konkrétní předmět vlastnictví v rukou jednotlivého vlastníka.<sup>32</sup> Tato záruka „má za úkol v celkové struktuře Základního zákona nositeli základního práva především zajistit svobodný prostor v majetkoprávní oblasti, a to prostřednictvím přiznání a zajištění práva ovládnutí, užívání a disponování s daným předmětem vlastnictví.“<sup>33</sup> Za tímto účelem chrání konkrétní souhrn statků majetkoprávní hodnoty před neoprávněnými zásahy veřejné moci. Záruka

---

<sup>26</sup> Blíže Sb.n.u. ÚS sv. 26 nál. č. 80, str. 317.

<sup>27</sup> Srov. např. Filip (Právní zpravodaj, č. 11/2002), str. 1, 3 a násl.; Kühn/Kysela (Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2002), str. 199 a násl.

<sup>28</sup> Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (Česká republika).

<sup>29</sup> Blíže k tomu Filip/Holländer/Šimíček (Praha 2007), str. 491-492.

<sup>30</sup> Originální německé znění čl. 14 ZZ, vč. českého překladu v Příloze č. 1.

<sup>31</sup> Srov. BVerfGE 65, 196, 209; Hösch (JA 1998), str. 728.

<sup>32</sup> Srov. BVerfGE 24, 367, 389.

<sup>33</sup> BVerfGE 31, 229, 239.

vlastnictví má tak především zajišťující význam.<sup>34</sup> Přiznává totiž oprávnění odrazit každé neoprávněné působení na chráněný majetkoprávní objekt.<sup>35</sup>

Základní zákon ovšem negarantuje, že všechny oblasti života budou organizovány ve formě soukromého vlastnictví. Čl. 15 ZZ<sup>36</sup> totiž otevírá možnost převést do společného (veřejného) vlastnictví pozemky, přírodní zdroje a výrobní prostředky.<sup>37</sup> Dále Základní zákon umožňuje ještě další zásahy a omezení soukromého vlastnictví, o kterých ovšem nebude na tomto místě pojednáno.

Čl. 14 ZZ se mohou dovolat nejen fyzické, ale podle čl. 19 odst. 3 ZZ také právnické osoby soukromého práva se sídlem v SRN<sup>38</sup> nebo další sdružení osob<sup>39</sup>. Právnické osoby veřejného práva, právnické osoby a sdružení osob se sídlem v zahraničí nejsou proto nositeli tohoto základního práva<sup>40</sup> (k možnostem ochrany vlastnictví na nadnárodní úrovni – viz níže).

### **3.2. Mezinárodněprávní garance vlastnictví, vč. možnosti vyvlastnění**

Národní ochrana základních práv a svobod, resp. garance vlastnictví, je dále doplněna na nadnárodní úrovni univerzálními smlouvami o ochraně lidských práv, popř. je taková ochrana zajištěna v rámci regionálních smluv. Dle čl. 10 Ústavy ČR jsou „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Ve Spolkové republice Německo nemají mezinárodní smlouvy naproti tomu ve vnitrostátním právu přímý účinek – podle čl. 59 odst. 2 ZZ musí být provedeny transformačním zákonem parlamentu<sup>41</sup> a sdělejí poté v hierarchii práva stupeň uvedeného vnitrostátního transformačního zákona.<sup>42</sup> Pouze všeobecné zásady mezinárodního práva jsou podle čl. 25 věta 1 ZZ součástí

---

<sup>34</sup> Srov. BVerfGE 31, 229, 239.

<sup>35</sup> Srov. BVerfGE 24, 267, 390.

<sup>36</sup> Originální německé znění čl. 15 ZZ, vč. českého překladu v Příloze č. 2.

<sup>37</sup> Blíže Brehm (2006), str. 74.

<sup>38</sup> BVerfGE 61, 82, 108 a násl.: „Čl. 14 nechrání soukromé vlastnictví, ale vlastnictví soukromých osob.“ Z tohoto se dovozuje, že právnické osoby veřejného práva se nemohou dovolat základního práva ani tehdy, když vlastnictví nabyly podle soukromoprávních předpisů a neslouží k plnění veřejných úkolů.

<sup>39</sup> Např. oHG podle § 105 a násl. HGB, KG podle § 161 a násl. HGB nebo GbR podle § 705 a násl. BGB.

<sup>40</sup> Srov. Manssen (2007), str. 199.

<sup>41</sup> Srov. Ipsen (2008 – Staatsrecht I.), str. 262-281.

<sup>42</sup> Blíže Erbguth (2007), str. 73.

spolkového práva, mají před ním přednost (netýká se ovšem ústavního práva)<sup>43</sup> a zakládají přímo práva a povinnosti občanům Spolkové republiky Německo.

Vlastnictví je na universální úrovni zaručeno jen v čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv z 10.12.1948. Pokud odhlédneme od toho, že se formálně jedná jen o politické prohlášení a vyjádření vůle Generálního shromáždění OSN, je ochrana vlastnictví v takovéto podobě na mezinárodní úrovni v současné době nesporná.<sup>44</sup>

*(1) Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými.*

*(2) Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.*

V oblasti ochrany vlastnictví hrají významnou roli ještě Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Pakt o občanských a politických právech z prosince 1966<sup>45</sup>. Je ovšem nutné upozornit, že neobsahují žádné přímé zakotvení ochrany vlastnictví. Ze zákazu diskriminace, práva na výživu, bydlení a dalších ustanovení lze dovodit pouze nepřímou ochranu.

Na regionální úrovni má pro územní oblast Evropy podstatný význam již zmíněná Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z 4. listopadu 1950<sup>46</sup>. Jelikož nemohla být zprvu nalezena všeobecná shoda, byla Úmluva schválena bez přihlídnutí k vlastnickému právu. Teprve o tři roky později se státy dohodly na přijetí a zakotvení záruky vlastnictví v Prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě<sup>47</sup> – tato situace zřetelně ilustruje, jak složité je na mezinárodní úrovni prosadit uznávané pravidlo chránící vlastnictví, které by se ve vnitrostátním právu demokratických a právních států mohlo zdát samozřejmé. Úkolem čl. 1 Prvního dodatkového protokolu ovšem není nahradit národní ochranu vlastnictví. Jeho význam spočívá spíše ve snaze garantovat jednotný evropský minimální standart při ochraně vlastnictví.<sup>48</sup>

*(1) Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek.*

*Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk,*

---

<sup>43</sup> Srov. názor Spolkového ústavního soudu: BVerfGE 6, 309, 363.

<sup>44</sup> Meyer (2006), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, čl. 17, mrg.č. 2 a násl.

<sup>45</sup> Pro ČR publikace: Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech; pro SRN publikace: BGBl. 1973 II, str.1569 (Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech), BGBl. 1973 II, str.1534 (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech).

<sup>46</sup> Pro ČR publikace: Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8; pro SRN publikace: BGBl. 1950 II, str. 685.

<sup>47</sup> Gelinsky (1996), str. 17-21.

<sup>48</sup> Bleckmann (1989), str. 33 a násl.

*kteří stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*

*(2) Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.*

Věcná působnost čl. 1 Prvního dodatkového protokolu je přitom velice široká. Evropský soud pro lidská práva rozumí vlastnictvím zásadně všechny existující majetkové hodnoty i majetek jako takový.<sup>49</sup> Občanům smluvních států je současně dána možnost dovolat se při porušení základních lidských práv členským státem za předem daných pravidel Evropského soudu pro lidská práva.

Z důvodu navázání, fungování a udržení mezinárodních vztahů uzavřela Česká republika i Německo celou řadu dvou- i vícestranných mezinárodních smluv<sup>50</sup>, které vylučují, popř. omezují vyvlastnění majetku cizích diplomatických a konzulárních misí a majetku fyzických osob požívajících diplomatických výsad a imunit (příslušníci diplomatických misí apod.) a majetku mezinárodních organizací.<sup>51</sup>

V dnešním světě jsou samozřejmostí investice spočívající na mezinárodní spolupráci – to vyplývá již z toho, že v současnosti nemůže funkčně existovat žádný stát bez spolupráce s jinými státy. Zahraniční investice znamenají ovšem zpravidla vyšší riziko než uložení kapitálu v domovském státu. Určitou ochranu nabízí jistě již výše uvedené obecné mezinárodní právo. Navíc velké množství států uzavřelo a uzavírá tzv. mezinárodní smlouvy na ochranu a podporu investic, které mají poskytnout vyšší míru jistoty. Jednou z hlavních obsahových součástí těchto bilaterálních smluv je vzájemná ochrana kapitálu před vyvlastněním, zestátněním a podobným zásahům cílové země. Spolková republika Německo byla prvním státem, který s instrumentem smluv na podporu zahraničních investic pracoval a řadí se, stejně jako Česká republika, ke státům s nejvyšším počtem<sup>52</sup> uzavřených smluv takového druhu.<sup>53</sup> Tyto dohody nejprve stanoví

---

<sup>49</sup> K věcné působnosti Prvního dodatkového protokolu k Úmluvě in: Müller-Michaels (1997), str. 71, 98.

<sup>50</sup> např. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (pro ČR publikace: Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., pro SRN publikace: BGBl. 1964 II, 358); Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (pro ČR publikace: Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., pro SRN publikace: BGBl. 1969/318); Úmluva o výsadách a imunitách Organizace spojených národů (pro ČR publikace: Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 52/1956 Sb., pro SRN publikace: BGBl. 1956/120) a další.

<sup>51</sup> Blíže Novák: Je možné vyvlastnit majetek subjektů požívajících na území České republiky diplomatických výsad a imunit? (internetové zdroje).

<sup>52</sup> Spolkové ministerstvo průmyslu a obchodu uvádí ve svém přehledu o bilaterálních smlouvách na podporu a ochranu investic celkem 126 účinných dohod, 13 dohod podepsaných, ale dosud neúčinných (stav k 4.11.2008). Česká republika je dle evidence Ministerstva zahraničních věcí (stav k 1.1.2009)

věcnou a osobní působnost. Jednou z nejvýznamnějších obsahových náplní je požadavek náhrady, která bude plně odpovídat hodnotě věci a bude bez odkladu efektivně uskutečněna volným převodem ekvivalentu náhrady. Všechny dohody znají také možnost předložit eventuální spory o výklad nebo užití smlouvy rozhodčímu soudu k rozhodnutí.<sup>54</sup>

### 3.3. Úprava a garance vlastnictví v rámci Evropské unie

S ohledem na integraci České republiky a Spolkové republiky Německo do Evropských společenství je nezbytné na tomto místě podat alespoň krátký přehled ochrany vlastnictví v Evropské unii. Ve Smlouvě o založení Evropského společenství bylo v čl. 295 SES zakotveno, že smlouva nechá nedotknutými vlastnické řády v jednotlivých členských státech. To znamená, že členské státy i nadále mohly právně upravit vlastnictví podle svých politických a hospodářských poměrů. Meze tohoto práva bylo možno a lze nalézt v primárním právu EU, zejména v právní úpravě ochrany hospodářské soutěže a zásadě zákazu diskriminace.<sup>55</sup> Čl. 295 SES tedy spíše potvrzoval, že „Smlouva nepředepisuje členským státům novou koncepci nebo pravidla pro úpravu vlastnictví, ani nechce zavést společný právní rámec v této oblasti.“<sup>56</sup> Dne 1. prosince 2009 vstoupila v platnost po téměř dvouletém ratifikačním procesu všemi 27 členskými státy tzv. Lisabonská smlouva<sup>57</sup>, která mění jak Smlouvu o založení Evropského společenství, kterou zároveň přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie, tak Smlouvu o Evropské unii. Výše uvedená zásada zakotvená v čl. 295 bývalé SES zůstala zachována a je nově obsažena v čl. 345 SoFEU formulací „Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.“

V této souvislosti je ovšem třeba si uvědomit, že orgány Evropské unie přijímají taková opatření, která občany a podnikatele členských států přímo zatěžují. Ve světle této skutečnosti spolu s aplikační předností práva EU před národním právem<sup>58</sup> je proto nutné zajistit ochranu základních práv na úrovni EU. Orgánem ochrany psaného i

---

vázána 76 smlouvami na ochranu investic se 78 státy (v současnosti ovšem probíhá proces ukončení platnosti smluv s většinou členských států EU, jelikož právo ES nabízí širší rámec ochrany).

<sup>53</sup> Srov. Banz (1997), str. 25.

<sup>54</sup> Blíže Banz (1997), str. 39-96.

<sup>55</sup> Srov. Müller-Michaels (1997), str. 36-44.

<sup>56</sup> Blíže generální advokát Capotorti, závěrečné návrhy, ESD, rozh. 44/79 – Hauer.

<sup>57</sup> Oficiální znění Lisabonské smlouvy (internetové zdroje).

<sup>58</sup> Srov. k tomu ESD, rozh. 6/64, Costa/E.N.E.L.

nepsaného, primárního i sekundárního práva EU je Soudní dvůr EU, jenž vytvořil svou judikaturou za dobu svého působení katalog nepsaných základních práv evropského práva, který zahrnuje mimo jiné právo vlastnické v přibližně stejné podobě, jak jej formuluje Listina nebo Základní zákon.<sup>59</sup> Platí tedy, že vlastnické právo patří k obecným zásadám práva EU, a proto je také zásadně chráněno před zásahy ze strany orgánů EU.<sup>60</sup>

Chartou základních práv EU ze 7. prosince 2000<sup>61</sup> byla na úrovni EU poprvé základní práva včetně práva vlastnického rozsáhle vyjádřena v psané formě. Vlastnické právo, jež je upraveno v jejím čl. 17, svým textem zásadně odpovídá Prvnímu dodatkovému protokolu k Úmluvě:

*(1) Každý člověk má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat ho, svobodně s ním nakládat a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku, s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek stanovených zákonem a při zajištění odpovídající náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může být upraveno zákonem v míře nezbytné pro veřejný zájem.*

*(2) Duševní vlastnictví je chráněno zákonem.*

Lisabonskou smlouvou došlo k nahrazení čl. 6 SEU, který je pro ochranu základních práv zcela zásadní. S platností Lisabonské smlouvy tak Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Chartě základních práv EU v platném znění, která má stejnou právní sílu jako Smlouvy. To znamená, že Charta základních práv EU obsahující občanská, politická, hospodářská a sociální práva je jako součást primárního evropského práva nadále právně závazná. Státy Velká Británie a Polsko si v rámci ratifikačního procesu vyjednaly v Protokolu č. 30 o uplatňování Charty základních práv EU v tomto směru tzv. výjimku, která zaručuje, že „Charta nerozšiřuje možnost Soudního dvora EU ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Charta zaručuje“. Český prezident podmínil podpis a tím i dokončení ratifikace Lisabonské smlouvy vyjednáváním stejné výjimky z důvodu obavy z prolomení tzv. Benešových dekretů. Fischerova vláda tak vyjednala

---

<sup>59</sup> Blíže rozh. ESD z 13.12.1979 – Hauer, 44/79.

<sup>60</sup> Viz pozn. 56 a 58.

<sup>61</sup> ÚVES 2000/C 364/01.

s tímto požadavkem souhlas představitelů členských států formou deklaráce s tím, že výjimka platná pro Polsko a Velkou Británii bude rozšířena i na Českou republiku, tzn. v celém rozsahu Charty, nikoliv jen na čl. 17 postihující vlastnické právo. Nový Protokol o uplatňování Charty základních práv EU v České republice by měl být ratifikován v rámci příští smlouvy o rozšíření Unie, což lze očekávat v horizontu dvou až tří let.

Dalším krokem k posílení ochrany základních lidských práv v EU by mělo být dle čl. 6 odst. 2 SEU ve znění Lisabonské smlouvy a příslušného Protokolu k Lisabonské smlouvě přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z 4. listopadu 1950.

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že ochrana lidských práv a svobod představuje kromě primárního ekonomického jeden ze základních pilířů evropské integrace. Lisabonská smlouva podepsaná dne 13. prosince 2007 představiteli členských států EU učinila v této oblasti další významný krok vpřed, když pozvedla Chartu základních práv EU jakožto dříve právně nezávazný dokument na úroveň primárního práva. Dalším krokem by mělo být přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

### III. ZÁSADY DO VLASTNICKÉHO PRÁVA

Vlastnictví je rozsáhlé, ovšem nikoliv neomezené právo. Oprávnění vlastníka jsou proto v zásadě omezena a určena imperativními úpravami státní moci, popř. fakticky a přímo. Vlastník může přirozeně své vlastnické právo omezit i smluvně, jestliže mu v tom nebrání právní předpisy. Zákonná omezení vlastnických oprávnění mohou být stanovena jak soukromým, tak i veřejným právem. Předmět svého vlastnictví tak vlastník ovládá v mezích daných právním řádem. Při překročení zákonné meze výkonu vlastnického práva se stává takový výkon nedovoleným, tj. protiprávním úkonem.

V právní teorii<sup>62</sup> je v zásadě uznáno rozlišení na vnitřní (imanentní) omezení vlastnického práva, která vyplývají ze samotného pojmu vlastnictví, a vnější (ad hoc) omezení vlastnického práva, která si vlastník ukládá sám právním úkonem anebo která mu ukládá soud či správní úřad anebo výjimečně zákon. Možných dělení omezení vlastnického práva je ovšem více; z pohledu zásahů do vlastnického práva se mohou jevit jako významnější např. z hlediska vzniku takového omezení (právním úkonem, zákonem, správním úřadem, soudem), z časového hlediska (trvalé a dočasné), z hlediska povahy předmětu vlastnického práva (movitosti, nemovitosti), z hlediska vůle vlastníka (omezení nucené a dobrovolné), z hlediska rozsahu (úplné, částečné), z hlediska zájmu (veřejný, soukromý), z hlediska úplatnosti (za úplatu, náhradu či protiplnění) a některá další.

V případě vlastnictví nemovitostí, konkrétně pozemků, se omezující opatření tohoto základního práva tradičně vyskytují ve větší míře, a to zejména z důvodu typických vlastností pozemků co do rozlohy nezvětšitelných ani nepřemístitelných a současně pro působení a rozvoj společnosti nepostradatelných statků. Aby bylo dosaženo spravedlivého a fungujícího společenského uspořádání, musí být zájmy společnosti jako celku zejména u pozemkového vlastnictví obzvláště zohledněny a jeho užívání nesmí být zcela přenecháno svobodné vůli jednotlivce. Nezbyvá proto jiné řešení než uspořádat vztahy mezi vlastníky pozemků prostřednictvím určitých pravidel vtělených do právních předpisů. Polyfunkční charakter půdy předurčuje, že neomezený výkon vlastnického práva k pozemkům by se mohl snadno dostat do rozporu

---

<sup>62</sup> Srov. Knapp/Knappová (1997), str. 209 a násl.; Knappová/Švestka/Dvořák (2007), str. 235.



s nejrůznějšími veřejnými zájmy. Z nich jsou v popředí zájmy na ochranu lidského zdraví a životního prostředí před zájmy na ochranu majetkových hodnot, které reprezentuje vlastnictví. Ochrana těchto preferovaných zájmů představuje jednu z typických příčin omezení vlastnického práva.<sup>63</sup>

Omezení vlastnictví spočívá v povinnosti vlastníka něco strpět (pati), něčeho se zdržet (omitere) anebo něco konat (facere). Typická jsou zejména různá umožnění vstupu na pozemek nebo zdržení se činností, které zakazuje zákon, nebo činností, k nimž je třeba povolení, anebo může být například stanovena povinnost udržovat určité nemovitosti, vodní toky atp. v dobrém stavu. Tato omezení mohou mít charakter závazku smluvních stran založeného na základě dohody, kterým jsou vázány jen tyto smluvní strany, věcného břemene nebo veřejnoprávního omezení stanoveného zákonem nebo rozhodnutím státního orgánu nebo na základě zákona.

## **1. Specifika půdy podmiňující zásahy do pozemkového vlastnictví**

Specifičnost pozemkového vlastnictví je dána zvláštní povahou půdy<sup>64</sup>. Objektivní vlastnické právo k půdě, jež určuje zejména vznik, zánik, obsah a rozsah oprávnění a povinností pozemkového vlastníka, je proto vždy přizpůsobováno aktuálním společenským poměrům a může tak relativně často podléhat dosti radikálním změnám. K nim docházelo na území ČR i Německa po druhé světové válce, resp. i v období dřívějším z důvodu, aby byly naplněny představy společenského uspořádání „vládnoucí většiny“.

Objektem zásahů do pozemkového vlastnictví je konkrétní individualizovaná část půdy, tedy pozemek – dle českého práva v podobě parcely, dle německého práva pozemek vedený v soupisu pozemkové knihy pod určitým číslem – včetně součástí pozemku (stavby jsou v ČR samostatným předmětem vyvlastnění).<sup>65</sup> Pozemky jsou zároveň, jak již bylo výše uvedeno, předmětem imperativních zásahů státní moci v naprosté většině případů. V následujících odstavcích bych se chtěl podrobněji věnovat

---

<sup>63</sup> Srov. Drobník (2007), str. 70 a násl.

<sup>64</sup> Půdou se většinou rozumí zemský povrch, s nímž právo spojuje i hmotný substrát Země.

<sup>65</sup> Blíže Drobník (2007), str. 37 a násl.

zvláštností půdy, které ji tak odlišují od všech jiných předmětů vlastnictví a jsou tak příčinou četnějších a intenzivnějších zásahů do vlastnického práva k pozemkům.<sup>66</sup>

- Pro existenci a rozvoj společnosti je **naprosto nepostradatelná** a má **polyfunkční charakter**. Je hlavním výrobním prostředkem a produkčním činitelem v zemědělství a lesnictví, nositelem (rezervoárem) nerostů a vody a stanovištěm pro veškerou lidskou činnost výrobní a nevýrobní. To znamená, že je předpokladem výrobní nebo jakékoliv jiné lidské činnosti. Nepostradatelnost půdy způsobuje, že má nesmírnou užitnou hodnotu. Zároveň představuje půda jednu ze základních složek životního prostředí, a proto musí být chráněna, aby mohl být zajištěn trvale udržitelný rozvoj. Plní tak současně jednu nebo i několik ekonomických a ekologických funkcí. Tentýž pozemek může postupně měnit způsob svého využití, stejně tak může sloužit současně více účelům najednou.
- Má **omezenou rozlohu**, je **nerozmnožitelná, nenahraditelná a nepřenosná**. Člověk půdu nevytvořil a dosud vytvořit nedokáže, je omezená rozlohou, a proto je nutné využívat vědeckého a technického pokroku pro její efektivnější a intenzivnější využívání, popř. pro využití půdy v podmínkách, kde to doposud např. z důvodu klimatických podmínek nepřicházelo v úvahu. Potřebu půdy samé nelze uspokojovat výrobou, ale změnou způsobu jejího využití nebo přerozdělením určitého území mezi stávajícími a novými vlastníky a uživateli. Výhodou je, že půda jako zemský povrch je snadno vertikálně dělitelná, aniž by tím hrozilo nebezpečí jejího poškození nebo znehodnocení. Dělení nebo slučování existujících pozemků je permanentní proces. Nevýhodou je, že půda (stejně jako nemovité stavby) není přemístitelná a nelze tímto způsobem vytvořit podmínky pro její užívání.
- Na rozdíl od jiných předmětů se užíváním či účastí na výrobě **neopotřebovává a nespotebovává**. I když dochází k přisvojování si užitné hodnoty půdy jejím užíváním, tatáž půda stále zůstává a rozloha půdy se nemění. Může pozbýt pouze určitou užitnou vlastnost jako např.

---

<sup>66</sup> Drobník (2007), str. 7-20; Pekárek/Průchová (2003), str. 10 a násl.

úrodnost, aniž by tím však ztratila veškerou svou užitnou hodnotu. Negativní dopady těchto jevů lze ovšem lidskou činností zmírnit. Běžně dochází naopak i k záměrnému potlačení určité užitné vlastnosti jen proto, aby půda mohla být využita k jinému účelu (např. přeměna zemědělské a lesní půdy na pozemky určené pro výstavbu nebo k těžbě nerostů).

- Je **produktem přírody** a nikoliv lidské činnosti. Cena půdy se neodvozuje od výrobních nákladů, ale od jiných ekonomických aspektů; stanovit její tržní hodnotu je zpravidla obtížné. Byla zpracována řada metod oceňování půdy, žádná z nich však není bez problémů a zcela nevystihuje všechny aspekty, které přicházejí v případě tohoto zvláštního „zboží“ do úvahy.

Uvedené zvláštnosti půdy vyvolávají rozpory ve společenských vztazích, tj. jak bude s ohledem na omezené množství půdy využívána, zda ji chránit jako složku životního prostředí apod. Pokud dojde ke střetu zájmu individuálního a veřejného, může se, pokud budou splněny stanovené podmínky, prosadit ten veřejný a dojít tak k omezení či zákazu činnosti, popř. k vynucenému omezení či odnětí vlastnického práva vyvlastněním pozemku. Pro oprávnění užívat pozemek je typické, že v porovnání se stejným oprávněním vlastníka k jiným věcem je více omezováno. Důvodem těchto omezení je zajistit efektivní a koordinované využití pozemků k různým účelům a různými osobami, a to v harmonicky uspořádaném území.

## **2. Omezení a odnětí vlastnického práva, vč. vymezení jejich hranic**

### **A. Omezení a odnětí vlastnického práva v právním řádu ČR**

Omezenost vlastnického práva vyplývající ze své podstaty (imanentní) je na ústavní úrovni vyjádřena v čl. 11 odst. 3 věta 1 Listiny formulací známou i německému Základnímu zákonu (čl. 14 odst. 2 první věta ZZ): „Vlastnictví zavazuje“, jež promítá tzv. sociální funkci vlastnictví. Uvedená zásada „míří především vůči vlastníkovi samotnému, jehož tak váže náležitou a dostatečnou péčí o jemu svěřené vlastnictví.“<sup>67</sup> Obecně je v českém právním prostředí přijímáno, že věta 2 uvedeného ustanovení konkretizuje sociální funkci vlastnictví, když zejména uvádí: „Vlastnictví nesmí být

---

<sup>67</sup> Sb.n.u. ÚS sv. 8 nál. č. 94, str. 361.

zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“ Výklad čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 1 odst. 2 Prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 4 Listiny poté umožňuje zákonodárci omezit zákonem vlastnické právo. Takové omezení musí ovšem platit stejně pro všechny případy splňující stanovené podmínky, přičemž je nutno dle čl. 4 odst. 1 Listiny šetřit jeho podstaty a smyslu. Zasahování státu přitom musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti a ochranou vlastnického práva jednotlivce. To znamená, že musí existovat opodstatněný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.<sup>68</sup> Na ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny navazuje i čl. 35 odst. 3 Listiny: „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

Zároveň je čl. 11 odst. 4 Listiny umožněno ve veřejném zájmu vyvlastnění i nucené omezení vlastnického práva, a to na základě zákona a za náhradu (vyvlastněním je dle zákonné definice v zákoně o vyvlastnění<sup>69</sup> chápáno i omezení vlastnického práva – v tomto smyslu bude dále výraz používán).

Vytváří se tak ve své podstatě dosti komplikovaný komplex omezení vlastnictví, kterým se ovšem právní teorie ani soudní praxe zatím ne zcela dostatečně zabývaly.

Je totiž nutné odlišovat a mít představu:

- ve kterých případech je možné, popř. nutné provést omezení vlastnického práva *zákonem* (čl. 11 odst. 3 věta 2 Listiny) a kdy jen *na základě zákona* (čl. 11 odst. 4 Listiny). Kde leží, popř. jak určit hranici, podle které je omezení vlastnického práva *zákonem* možné posoudit jako v souladu s ústavním pořádkem a kdy již nikoliv, resp. ve kterých případech omezení vlastnického práva *zákonem* protiústavně „obchází“ institut vyvlastnění, za nějž náleží postiženému vlastníkovvi náležitá náhrada;
- ve kterých případech a jestli vůbec přísluší za omezení vlastnického práva *zákonem* náhrada nebo je nutné zmírnit následky omezení vlastnického práva jiným způsobem (např. v rámci přechodných

<sup>68</sup> Sb.n.u. ÚS sv. 24 nál. č. 149, str. 79.

<sup>69</sup> Zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

ustanovení), popř. kdy jej lze uskutečnit i bez náhrady a za jakých předpokladů.

Zodpovězení těchto krucálních otázek má přitom zásadní vliv na právní jistotu vlastníků při výkonu svých práv i nezanedbatelné finanční důsledky v podobě povinnosti poskytnout náhradu. Je úkolem právní teorie a zejména Ústavního soudu ČR, aby zákonodárci určili mantinely, ve kterých se může a musí při omezení vlastnického práva pohybovat. V některých dílčích otázkách se toto již v zásadě podařilo<sup>70</sup>, ovšem komplexní náhled na uvedenou problematiku zatím chybí. Inspiraci je proto možné hledat mimo jiné v bohaté judikatuře Spolkového ústavního soudu i argumentaci německé právní teorie.

Kromě výše uvedené právní úpravy na úrovni ústavní obsahuje obecnou i konkretizující úpravu omezení vlastnického práva občanský zákoník. Možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva připouští v § 128 odst. 2 s dodatkem, že se tak může dít jen pro účel stanovený zákonem a nelze-li tohoto účelu dosáhnout jinak. Dále již s poněkud konkrétnějším vyjádřením zavazuje vlastníka k žádoucímu chování § 127 obč. zák., kde je jedna z hlavních příčin vedoucích k omezování vlastnického práva potřeba uspořádat vztahy mezi sousedy. Demonstrativní výčet omezení vlastníka v sousedských vztazích se týká ohrožení pozemku nebo stavby, imisí, pohybu chovných zvířat, odstraňování porostů a převisů, oplocování pozemku, vstupu na pozemky a stavby.

S právní úpravou omezení vlastnického práva se lze dále setkat v zákonných předpisech v odvětví práva správního<sup>71</sup> a zejména též i práva životního prostředí<sup>72</sup>. Mezi nimi je přitom třeba diferencovat podle toho, zda taková omezení vznikají přímo ze zákona, či zda vznikají jako důsledek rozhodovací činnosti příslušného správního orgánu (např. územní opatření o stavební uzávěře podle stavebního zákona).

---

<sup>70</sup> Srov. názorovou rozpolcenost Ústavního soudu: Odlišné stanovisko soudců Holländera a Procházky, Sb.n.u. ČR sv. 24 nál. č. 149, str. 79.

<sup>71</sup> Srov. zák. č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, v platném znění; zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění; zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, v platném znění; zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění; zák. č. 458/2000 Sb., energetický zákon, v platném znění; zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění; zák. č. 266/1994 Sb., o drahách, v platném znění a další.

<sup>72</sup> Srov. zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, v platném znění; zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění; zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon, v platném znění; zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění a další.

Pro úplnost je třeba zmínit, že rovnost vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 věta 2 Listiny neznamena zároveň i rovnost všech subjektů co do předmětu vlastnického práva. Odstavec 2 dle toho umožňuje, aby bylo „zákonem stanoveno, 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. Zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České republice.“ V době, kdy byla Listina přijata, platila tehdejší Ústava (úst. zák. č. 100/1960 Sb.), jejíž čl. 8 vyhradil státnímu vlastnictví nerostné bohatství, základní zdroje energie (...). Současná Ústava ČR takové vymezení neobsahuje, ovšem Listina stanoví kritéria, kdy lze uvedeným subjektům vlastnické právo vyhradit.<sup>73</sup> Občanský zákoník na tuto úpravu navazuje v § 125 odst. 2. Výhrada vlastnického práva pro stát se v zákonech ovšem objevuje jen ojediněle.<sup>74</sup>

## **B. Omezení a odnětí vlastnického práva v právním řádu SRN**

Při rozboru čl. 14 ZZ<sup>75</sup> je třeba odlišovat speciální formu zásahu do vlastnického práva v podobě vyvlastnění (něm. „Enteignung“) dle odst. 3 a omezení vlastnického práva v podobě určení jeho obsahu a mezí dle odst. 1 druhá věta (dle něm. ustálené právní terminologie „Inhalts- und Schrankenbestimmung“). Vymezení těchto dvou právních institutů k sobě navzájem je věnovaná bohatá judikatura Spolkového ústavního soudu<sup>76</sup> i celá řada publikací právní teorie, jež lze stručně shrnout následujícím způsobem:

Vyvlastnění vymezuje práva a povinnosti vlastníků konkrétně, nikoliv abstraktně a individuálně, nikoliv obecně. Navíc nezužuje vlastnictví, nýbrž s konečnou platností odnímá (úplně či částečně) objekt vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ dřívějšímu vlastníku a přisuzuje jej zpravidla vlastníku novému nebo popř. zatěžuje předmět vlastnictví. Vyvlastnění slouží poté výlučně plnění konkrétního obecného úkolu a je umožněno pouze za přiměřenou

---

<sup>73</sup> Blíže Eliáš (2008), § 125, str. 530-531.

<sup>74</sup> Srov. § 5 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství; § 23 a § 32 zák. č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>75</sup> Viz pozn. 30.

<sup>76</sup> Srov. zejm. BVerfG 24, 367, 394; 52, 1, 27 a násl. (tzv. Kleingartenentscheidung); 58, 300 a násl. (tzv. NaBauskiesungsbeschluss).

náhradu.<sup>77</sup> Vymezení obsahu vlastnictví (dle něm. ustálené právní terminologie „Inhaltsbestimmung“) je naproti tomu možné zásadně bez poskytnutí náhrady či vyrovnání. I zde lze ovšem sledovat názorový posun Spolkového ústavního soudu, a to zřetelně od rozhodnutí týkajícího se povinnosti nakladatele poskytnout knihovně výtisk knihy z 14. července 1981 (rozhodnutí BVerfG obecně známé jako „Pflichtexemplarentscheidung“)<sup>78</sup>, kdy je v určitých případech po zákonodárci požadováno zohlednění omezujících opatření – soudy a právní věda vytvořily z argumentace tohoto rozhodnutí nový právní institut (dle něm. ustálené právní terminologie „ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung“). Nejedná se ovšem o obecný ústavně přípustný prostředek, jak zabránit nepřiměřeným omezením vlastnického práva. Pouze tam, kde by výjimečně aplikace zákona vedla k neúnosnému zatížení vlastníka, mohou přijít v úvahu tato opatření, aby byla zachována zásada přiměřenosti.<sup>79</sup> Podle názoru BVerfG<sup>80</sup> mají před nároky na odškodnění přednost instrumenty, které reálně zmírní nepřiměřené zatížení vlastníka. Těmito prostředky mohou být např. přechodná ustanovení, tzv. nároky na převzetí<sup>81</sup>, popř. jiná ustanovení, jež vlastníka částečně osvobozují od určité povinnosti apod. Taková opatření lze v současné době nalézt zejména v oblastech právní úpravy památkové péče, ochrany přírody a krajiny, ochrany vod a další.<sup>82</sup>

Při určení obsahu a mezí vlastnického práva musí zákonodárce dbát tzv. sociální vázanosti vlastnictví (tzv. „Sozialpflichtigkeitsklausel“) vyjádřené v čl. 14. odst. 2 ZZ: „Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání musí zároveň sloužit obecnému prospěchu“ a zároveň dodržet ostatní ústavněprávní zásady jako zásadu přiměřenosti, rovnosti a právní jistoty.<sup>83</sup> Jestliže zákonodárce překročí při určení obsahu a mezí vlastnického práva ústavní zmocnění, nestává se z takovéto iniciativy vyvlastňující norma, ale tato je protiústavní a nicotná. Omezující opatření tedy musí sledovat legitimní cíl, být vhodná a

---

<sup>77</sup> Srov. Ipsen (2008 – Staatsrecht II.), str. 188; Schmidt (2007), str. 362; Hösch (JA 1998), str. 727-731; BVerfGE 56, 249, 260.

<sup>78</sup> Blíže BVerfG 58, 137 a násl.

<sup>79</sup> Blíže k tomu Jochum/Durner (JuS 2005), str. 323.

<sup>80</sup> Srov. BVerfG 100, 226 a násl.

<sup>81</sup> Vlastníkovi se poskytne možnost požadovat od osoby povinné k náhradě, aby převzala dotčený předmět vlastnictví, protože jeho další držení či užívání není v důsledku uskutečněného opatření pro vlastníka z hospodářského hlediska únosné; srov. k tomu Hösch (JA 1998), str. 730.

<sup>82</sup> Blíže Schmidt (2007), str. 375 a násl.

<sup>83</sup> Srov. BVerfGE 52, 1, 27 a násl.; 72, 66, 76.

nezbytná. Praktický význam má přitom druh dotčeného předmětu vlastnictví. Z toho vyplývá, že prostor pro zákonodárce, aby určil obsah či meze vlastnického práva, je tím větší, čím silnější je poptávka společnosti po daném předmětu vlastnictví, což je právě případ pozemkového vlastnictví. Zároveň ovšem normy, které určují obsah a meze vlastnictví, musí zásadně zachovat podstatu soukromého vlastnictví, tedy být v souladu se zásadou čl. 14 odst. 1 první věta ZZ: „Vlastnictví je zaručeno.“

Jako třetí skupinu je možné označit jiné omezující zásahy do vlastnického práva, pod kterou spadají správní akty, které nejsou vyvlastněním (např. tvorba plánu výstavby představující zvláštní druh správního řízení, který se svým průběhem podobá procesu přijímání územního plánu)<sup>84</sup>, a všechny reálné akty zatěžující vlastnictví, které ovšem ze samotné povahy věci nemohou být ani vyvlastněním ani vymezením obsahu či meze vlastnického práva.<sup>85</sup>

Z důvodu úplnosti bych chtěl alespoň krátce zmínit zvláštní formu zásahu do vlastnictví, a to i když zatím zákonodárce nevyužil zmocnění dané mu Základním zákonem. Jedná se o tzv. zespolečenštění objektu vlastnictví zákonem dle čl. 15 ZZ (něm. „Sozialisierung“), jež konkrétně stanoví předmět a účel takového zásahu. Z pohledu českého práva a terminologie lze tento institut nejlépe vyjádřit jako jakési strukturální vyvlastnění:<sup>86</sup>

*Půda, přírodní zdroje a výrobní prostředky mohou být za účelem zespolečenštění převedeny zákonem, který upravuje způsob a rozsah náhrady, do společného vlastnictví či jiných forem společného hospodářství. Pro náhradu za takový zásah platí přiměřeně článek 14 odst. 3 věta 3 a 4.*

Jako nositel zespolečenštěných hodnot přichází v úvahu zejména stát nebo jiná korporace veřejného práva, jejichž prvotním cílem by nemělo být dosahování zisku. Zespolečenštění není vázáno na předpoklady čl. 14 odst. 3 ZZ. Musí být ovšem uskutečněno zákonem, jenž obsahuje pravidla pro poskytnutí náhrady. Náhrada ve výši tržní hodnoty předmětu zespolečenštění není zapotřebí, protože potom by zespolečenštění ztrácelo prakticky smysl.<sup>87</sup> Zespolečenštění se odlišuje od jiných zásahů do vlastnictví následujícími znaky: na rozdíl od stanovení obsahu a meze vlastnického

<sup>84</sup> Blíže kapitola IV.5.1.B. rigorózní práce.

<sup>85</sup> Blíže Jarass (NJW 2000), str. 2841.

<sup>86</sup> Srov. Pieroth/Schlink (2008), str. 242 - 243.

<sup>87</sup> Srov. Manssen (2007), str. 210.



práva nezatěžuje vlastníka, nýbrž vlastnictví odnímá a na rozdíl od vyvlastnění není konkrétní a individuální, ale abstraktní a obecné.

Také v BGB, kde je detailně upraveno vlastnictví k věci, jsou zakotvena možná omezení vlastnictví. Jedná se především o § 903 BGB<sup>88</sup> samotný („omezení zákonem nebo právy třetích osob“), § 226 BGB<sup>89</sup> („zákaz zneužití práva“), § 904 BGB<sup>90</sup> („nouzový stav“), § 905 BGB<sup>91</sup> („prostorové omezení vlastnictví“), §§ 906 a násl. BGB<sup>92</sup> („sousedská práva“).

Další omezení lze nalézt v mnoha právních předpisech v oblastech práva památkové péče, ochrany přírody a krajiny, ochrany vod a podobně, a to jak v zákonodárství Spolku, tak jednotlivých spolkových zemí.

### 3. Věcná břemena

Věcná břemena jsou jakožto věcně právní omezení vlastníka vždy spojena s určitou nemovitostí. Pokud však jde o práva odpovídající povinnostem plynoucím z věcného břemene, jsou spojena buď s určitou osobou (věcná břemena in personam) nebo též s vlastnictvím určité nemovitosti (věcná břemena in rem). Jde-li o oprávněnou nemovitost, pak každý její další vlastník vstupuje do práv z věcného břemene, neboť ta přecházejí s vlastnictvím této nemovitosti na nabyvatele. Patří-li však oprávnění z věcného břemene jen určité osobě, jsou vázána na její existenci a nemohou přejít na jinou osobu, a to ani děděním.

V rámci nynější právní úpravy lze rozlišit obecnou právní úpravu věcných břemen obsaženou v občanském zákoníku<sup>93</sup> od úpravy řady dalších právních předpisů, které na obecnou úpravu navazují a ve kterých lze nalézt zejména podmínky pro jejich vznik a konkretizaci jejich obsahu.

---

<sup>88</sup> Znění § 903 BGB: Vlastník může se svou věcí neomezeně disponovat a vyloučit kohokoliv z působení na věc, pokud to neodporuje zákonu či právům třetích osob.

<sup>89</sup> Znění § 226 BGB: Výkon práva, kterým je sledován pouze záměr způsobit jinému škodu, je nepřípustný.

<sup>90</sup> Znění § 904 BGB: Vlastník není oprávněn zakázat jinému použití své věci, pokud je toto nezbytné k odvrácení aktuálního nebezpečí a hrozící škoda není ve vztahu ke škodě, která vznikne vlastníku užitím věci, v hrubém nepoměru. Vlastník může požadovat náhradu vzniklé škody.

<sup>91</sup> Znění § 905 BGB: Právo vlastníka pozemku postihuje prostor nad i pod zemským povrchem. Vlastník ovšem nemůže zabránit činnosti a působení, které jsou v takové výšce či hloubce, že na takové činnosti nemá žádný zájem.

<sup>92</sup> Analogicky § 127 obč. zák.

<sup>93</sup> Viz §§ 151n, 151o, 151p obč. zák.

Obsahem věcného břemene je chování povinné osoby (vlastníka zatížené nemovitosti) spočívající v povinnosti něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět, a to ve prospěch každého vlastníka oprávněné nemovitosti nebo ve prospěch oprávněné osoby. Povinný subjekt tak poskytuje určité plnění, především určité úkony nebo je povinen se zdržet určitého chování, které by mu jinak příslušelo z titulu vlastnického práva (např. nemožnost výstavby plotu nad určitou výškou), popř. je povinen strpět určitou činnost (typicky právo průchodu, průjezdu, čerpání vody).

Obsah věcného břemene by neměl odporovat podstatě a funkci věcných břemen například tím, že by se jím vlastník zbavoval možnosti nemovitost užívat, místo aby jej v užívání omezoval.<sup>94</sup> Věcná břemena by měla umožnit oprávněnému, aby realizoval určitý díl užité hodnoty cizí věci – jejich funkcí je především dosažení plnějšího uspokojování zájmů subjektů. Soudní praxe akceptovala závěr, že věcné břemeno nemůže omezovat vlastníka nemovité věci v jeho právu nakládat s předmětem svého vlastnictví (převést nemovitou věc na jiného, zatížit ji zástavním či jiným věcným právem).<sup>95</sup>

Věcná břemena mohou dle § 151o obč. zák. vznikat na základě písemné smlouvy, schválené dohody dědiců, závěti, rozhodnutím příslušného orgánu – soudu<sup>96</sup> nebo správního úřadu<sup>97</sup> nebo ze zákona, a to buď přímo ex lege ke dni účinnosti zákona<sup>98</sup>, nebo až po naplnění určité zákonem stanovené skutečnosti.

Německý BGB vychází z jiné koncepce věcných břemen, která byla ovšem i právu na území dnešní České republiky do účinnosti obč. zák. č. 141/1950 Sb. známa.<sup>99</sup> Jak bylo uvedeno výše, v České republice spočívá věcné břemeno v omezení vlastníka nemovitosti buď k prospěšnému využívání nemovitosti jiného konkrétního vlastníka, anebo k prospěchu určité konkrétní fyzické nebo právnické osoby. V BGB je rozlišováno mezi služebnostmi (dle něm. právní terminologie „Dienstbarkeiten“), jež omezují vlastníka nemovitosti ve prospěch někoho jiného tak, že je povinen něco trpět anebo se něčeho zdržet, a věcnými břemeny (dle něm. právní terminologie „Reallast“),

---

<sup>94</sup> Viz Drobník (2007), str. 75.

<sup>95</sup> Blíže Bradáč/Fiala/Hába/Hallerová/Skála/Vitulová (2004), str. 8 a násl.

<sup>96</sup> Srov. § 142 obč. zák. (zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví); § 135c odst. 3 obč. zák. (rozhodnutí při řešení režimu neoprávněné stavby); § 151o odst. 3 obč. zák. (zřízení nezbytné cesty).

<sup>97</sup> Srov. např. § 17 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; § 31 zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon; § 68 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a dalším.

<sup>98</sup> Srov. např. dle § 19 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích právo každého vstupovat do lesa a sbírat pro své potřeby lesní plody a suchou klest.

<sup>99</sup> Srov. § 472 a násl. ABGB (služebnosti) a § 530 ABGB (reálná břemena).

jež omezují vlastníka nemovitosti ve prospěch někoho jiného tak, že je povinen něco konat. Služebnosti i věcná břemena jsou buď spojena s vlastnictvím určité nemovitosti, nebo náležejí určité osobě.

## IV. VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ

### 1. Základy vyvlastnění

Vyvlastnění (lat. expropriation) představuje nejzávažnější veřejnoprávní zásah do majetkových práv, který předvídá jak Listina v ČR, tak i Základní zákon ve SRN. Jedná se o ústavněprávní institut, který souvisí s ústavněprávní zárukou vlastnictví. Jelikož ústavy v obou sledovaných státech považují ochranu předmětu vlastnictví v rukou vlastníka za jedno ze základních práv, potřebuje současně stát určitou ústavněprávní „protiváhu“ k obstarání vlastnických oprávnění, aby mohly být plněny úkoly, jež slouží obecnému prospěchu. V systematické práva je vyvlastnění tedy zároveň jakousi bariérou vlastnického práva,<sup>100</sup> jež má řešit zájmové spory v případě, kdy uskutečnění konkrétního úkolu stojí v cestě určité ústavou chráněné vlastnické právo občana.<sup>101</sup> Takovýto instrument může být použit ovšem jen v případě, když nelze uskutečnit legitimní záměr ve veřejném zájmu obvyklými prostředky, které právní řád poskytuje<sup>102</sup> – jedná se až o poslední prostředek naplnění veřejného zájmu.

Vyvlastnění může sloužit pouze k uskutečnění veřejného zájmu, resp. obecného blaha. Proto vyvlastnění nepředstavují taková opatření, která jsou činěna primárně v zájmu určité osoby. Při vyvlastnění postupují orgány veřejné moci aktivně proti vlastnictví soukromé osoby, protože jej potřebují pro plnění veřejných úkolů, tzn. chtějí jej nějakým způsobem užívat. Vyvlastnění nesmí být v žádném případě nástrojem státu ke shromažďování či zvětšování veřejného majetku. Účel a legitimaci vyvlastnění je tedy třeba vidět v tom, že objekt vyvlastnění slouží k naplnění veřejného zájmu. Jen pro tento účel a za dalších přesně specifikovaných podmínek tak může dojít k tomu, že vlastnické právo konkrétního vlastníka je mocenským zásahem státu nezávisle na jeho vůli oslabeno a v krajním případě může být i zcela odejmuto. Vlastník ztrácí zpravidla ve prospěch někoho jiného všechna či některá vlastnická oprávnění, která mu doposud náležela, a to za náhradu. Vyvlastněním dochází de facto k proměně ústavní garance předmětu vlastnictví na garanci jeho hodnoty.

Již z výše uvedeného vyplývá, že nikoliv každé odnětí nebo omezení vlastnického práva vyvolané mocenským zásahem státu lze ztotožňovat s vyvlastněním

<sup>100</sup> V. Brünneck (NVwZ 1986), str. 427.

<sup>101</sup> Srov. BVerfGE 56, 249, 271.

<sup>102</sup> Blíže BVerfGE 56, 249, 272.

v pravém slova smyslu, i když k tomu v povědomí široké veřejnosti často dochází – to platí např. pro známé a velice diskutované procesy tzv. První pozemkové reformy, která nebyla fakticky nikdy dokončena,<sup>103</sup> konfiskace nepřátelského majetku dekrety prezidenta republiky po druhé světové válce<sup>104</sup> či restituce po roce 1989<sup>105</sup>. Tyto zásahy byly činěny vždy v napjaté době, a to z důvodu nápravy zrady národa, křivd či dřívější protiprávnosti při převodech vlastnictví, a obsahují i svou vlastní specifickou právní úpravu.

Jestliže má být zásahem veřejné moci do vlastnického práva ochráněna společnost před určitým nebezpečím, tzn. že zde není naplněna podmínka aktivní činnosti z pohledu vyvlastňovaného předmětu, jedná se vždy o stanovení obsahu vlastnického práva (v něm. terminologii „Inhaltsbestimmung“), nikoliv o vyvlastnění.<sup>106</sup> Příkladem může být zničení určité věci z důvodu ochrany života a zdraví společnosti.<sup>107</sup> Stát tím v podstatě činí něco, co by musel svědomitý vlastník učinit sám, pokud zjistí, že z jeho vlastnictví hrozí společnosti nebezpečí. Vyvlastněním není ani odnětí či ztráta vlastnictví upravené v rámci trestněprávních předpisů jako druhy trestů propadnutí majetku, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty či propadnutí náhradní hodnoty.<sup>108</sup>

## 1.1. Historický exkurz do právního institutu vyvlastnění

S nástupem průmyslové revoluce silně zesílil tlak na získávání půdy i proti vůli vlastníka, jehož bezvýhradná moc nad věcí se dostávala do rozporu s požadavkem dalšího rozvoje společnosti.<sup>109</sup> Ekonomický vzestup, celkově prudký rozvoj hospodářství a nástup kapitalismu totiž nebylo možné zabezpečit bez půdy, k jejíž charakteristickým vlastnostem patří omezené množství (plocha) a nezastupitelnost jiným předmětem. Tento tlak na získávání půdy vyvolal ve sledovaných státech

---

<sup>103</sup> Srov. zejm. tzv. záborový zákon č. 215/1919 Sb. a náhradový zákon č. 329/1920 Sb.

<sup>104</sup> Srov. Dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, kolaborantů jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa; č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národního majetku.

<sup>105</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR publikovaný pod č. 131/1994 Sb., ve věci návrhu na zrušení zákona č. 183/1993 Sb.

<sup>106</sup> Srov. Eschenbach (JURA 1997); Jarass (NJW 2000), str. 2845.

<sup>107</sup> Srov. např. nařízení odstranění stavby dle § 129 StZ.

<sup>108</sup> Pro ČR srov. zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění; pro SRN srov. Strafgesetzbuch (publikace BGBl. I S. 3322).

<sup>109</sup> Viz Pekárek/Průchová (2003), str. 145 a násl.

vysokou poptávku po legislativní úpravě vyvlastnění. Hospodářský rozvoj byl totiž podmíněn novými rozsáhlými stavbami (železnice, velké průmyslové podniky, vodní díla, silnice, urbanizace apod.) i růstem těžby rud a uhlí nezbytných pro rozvoj průmyslu, k jejichž vybudování či získání bylo zapotřebí převzít vlastnické právo k půdě, která již vesměs měla svého vlastníka. Zákony proto v tomto období začaly připouštět mocenské zásahy do vlastnického práva ve veřejném zájmu, což vedlo ke vzniku institutu vyvlastnění.<sup>110</sup>

Institut vyvlastnění pronikal do jednotlivých odvětví hospodářství dle aktuálních potřeb společnosti. Typicky vznikaly právní předpisy, které upravovaly vyvlastnění pro jednotlivé účely – např. stavby železnic, cest, vodních děl apod. Později začaly vznikat obecné předpisy upravující vyvlastnění a speciální předpisy na ně jen odkazovaly. Předpoklady přípustnosti vyvlastnění a pravidla pro poskytnutí náhrady se měnily v jednotlivých obdobích dle převládajícího pojetí role vlastnictví ve společnosti.

V dalším textu bude popsáno, jakým vývojem prošel institut vyvlastnění na území sledovaných států. Porozumění historickým souvislostem je totiž nezbytným předpokladem pro výklad zákonů i jednotlivých účelů vyvlastnění v současné době.

## **A. Historický vývoj právního institutu vyvlastnění v ČR**

V našich zemích se pro tuto problematiku stalo základem všeobecné ustanovení o vyvlastnění v § 365 ABGB z r. 1811<sup>111</sup>, kde se uvádí, že „žádá-li to obecné dobro, musí každý člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci odstoupiti.“ Vedle této obecné úpravy existovala řada speciálních vyvlastňovacích předpisů jako např. lesní zákon č. 250/1852 ř. z. či horní zákon č. 146/1854 ř. z.<sup>112</sup> Aplikace Obecného zákoníku občanského přicházela v úvahu v případech, na které nedopadal žádný speciální zákon – tak bylo na tomto základě povoleno vyvlastnění pro stavbu ústavu choromyslných, pro zřízení vojenského cvičného tábora mimo posádkové město, pro stavbu kasáren, pro zřízení hřbitova, nemocnice, školy, úřední budovy a jiné.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Blíže Drobník (2007), str. 80 a 81.

<sup>111</sup> Publikace: Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský.

<sup>112</sup> Blíže Hoetzel (2000), str. 490 a násl.

<sup>113</sup> Viz Hoetzel (2000), str. 492.

Jednou z nejvýznamnějších norem této doby obsahující hmotněprávní i procesněprávní úpravu vyvlastnění byl zák. č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům vybudování a provozu drah, dále ve znění zákona o drahách č. 86/1937. Na tento zákon se pro jeho komplexní úpravu vyvlastnění často odvolávaly některé zákony upravující vyvlastnění pro jiné účely (např. zákon č. 66/1901 ř. z., o vodních stavbách a regulacích řek, zák. č. 438/1919 Sb., o soustavné elektrisaci a další). Plnil tedy funkci obecného vyvlastňovacího předpisu, v němž byla obsažena základní pravidla vyvlastňovacího řízení. Tuto jeho funkci převzaly od poloviny 20. století až do konce roku 2006 stavební zákony.

Po vzniku samostatného Československa zakotvila Ústavní listina ze dne 29. února 1920 ve svém § 109 ochranu soukromého vlastnictví, které mohl omezit pouze zákon. Na základě zákona bylo umožněno vyvlastnění za náhradu, ale i bez náhrady, „pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá“.<sup>114</sup> Vyvlastnění bez náhrady nemělo ovšem být pravidlem, vždy musely být dány pro to dostačující důvody, protože „jinak by zákon byl neústavní (...); šlo by pak o ničím neodůvodněnou konfiskaci, kterou zákonodárce neobmyslel.“<sup>115</sup> Kromě toho, že bylo připuštěno vyvlastnění bez náhrady, lze zaznamenat absenci ustanovení o obecném dobru (veřejném zájmu). Pro vyvlastnění tak postačoval pouze jiný titul, kterým byl zvláštní zákon.

Na konci 40. let 20. století došlo v souvislosti s politickým převratem k zásadní změně do té doby existujícího právního řádu. Nemovitosti byly v tomto a následném období znárodnovány a přešly do vlastnictví státu nebo byly dány do užívání socialistickým organizacím (jednotným zemědělským družstvům, státním statkům, státním lesům popř. jiným státním podnikům) – skutečným vlastníkům tak zůstalo pouze holé vlastnictví (nudum proprietas). Vyvlastnění bylo pouze jedním z dalších prostředků, jak převést vlastnické právo k nemovitosti na stát.<sup>116</sup>

Pokud jde o podrobnější právní úpravu vyvlastnění, navázal na obecný předpis z dob habsburské monarchie týkající se vyvlastnění zák. č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí vč. prováděcího nařízení vlády č. 93/1950 Sb. Podmínkou

---

<sup>114</sup> Viz § 109 odst. 2 Ústavy z r. 1920; Srov. též Horák, O.: Konfiskace, vyvlastnění, zábor (internetové zdroje).

<sup>115</sup> Tak Hoetzel (2000), str. 488.

<sup>116</sup> Blíže Novák, A.: Právní úprava vyvlastnění mezi lety 1948 – 1989 a její odraz v restitučních předpisech (internetové zdroje).

vyvlastnění byla potřeba uskutečnění jednotného hospodářského plánu, podrobného nebo zastavovacího plánu či provedení asanace. Další relevantní právní úpravou byl zák. č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu vč. prováděcí vyhlášky č. 144/1959 Ú.1. Tato úprava zahrnovala již moderní instituty známé současné právní úpravě jako priorita dohody, zásada přiměřenosti (tj. vyvlastnění musí být provedeno v nezbytném rozsahu a s co nejmenším omezením práv třetích osob), možnost poskytnutí náhrady v jiném vhodném nemovitém majetku, nutnost souladu vyvlastnění s územním plánováním a další.<sup>117</sup> Uvedené prvky převzal a dále rozvinul i zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který navázal na úpravu nového občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. a ve svých §§ 108 a násl. obsahoval obecnou právní úpravu vyvlastnění (zásady, podmínky včetně vyvlastňovacího řízení) až do nabytí účinnosti současného zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), o kterém bude podrobně pojednáno v dalších kapitolách.

Po změně společenských, resp. politických poměrů v r. 1989 došlo opět k hlubokým změnám v právním řádu i nazírání na soukromé vlastnictví – rozdíly mezi jednotlivými druhy a formami vlastnictví byly odstraněny, byla přijata Listina a novelizovány další z pohledu vyvlastnění významné zákony č. 40/1964 Sb. a č. 50/1976 Sb., tj. občanský zákoník a stavební zákon a proběhly procesy restitucí a privatizací.

K posledním významným změnám v koncepci institutu vyvlastnění došlo na počátku roku 2007, kdy nabytí účinnosti nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. a již zmiňovaný zákon o vyvlastnění č. 184/2006 Sb. Nový stavební zákon tak po více než pěti desetiletích vypouští ze svého textu rámcovou úpravu vyvlastňování a omezuje se nadále pouze na stanovení některých vyvlastňovacích titulů.

Z výše popsaného historického vývoje vyplývá, že pro právní úpravu institutu vyvlastnění v našich zemích je charakteristické, že nikdy v minulosti nebyla a dodnes není obsažena komplexně v jednom právním předpise.<sup>118</sup>

## **B. Historický vývoj právního institutu vyvlastnění ve SRN**

Právní institut vyvlastnění získal na území Německa svou současnou podobu taktéž teprve během 19. století, kdy byla garance vlastnictví i možnost vyvlastnění

---

<sup>117</sup> Srov. §§ 18 a násl. zák. č. 87/1958 Sb. a §§ 43 a násl. prováděcí vyhlášky č. 144/1958 Ú.1.

<sup>118</sup> Srov. Drobník (2007), str. 81.



zakotvena v ústavách jednotlivých států, do kterých byla SRN rozdrobena.<sup>119</sup> Ústavněprávně bylo přípustné jen k obecnému blahu, na základě zákona a za náhradu – již tehdy se tedy jednalo o výjimečné oprávnění státu, resp. mimořádný zásah státu do vlastnického práva jednotlivce. Po vzoru francouzského zákonodárství vydala dále většina německých států všeobecné vyvlastňovací zákony, ve kterých byla přípustnost vyvlastnění pro obecné blaho upravena generální klauzulí. Jako typický příklad za všechny lze uvést pruský zákon o vyvlastnění nemovitostí ze dne 11.6.1874<sup>120</sup>. Některé státy, jako např. Bavorsko, zvolily ve vyvlastňovacím zákonu<sup>121</sup> výčtovou metodu. Vyvlastnění podle něho bylo přípustné jen pro určité účely, mimo jiné pro zřízení, rozšíření státních, krajských a okresních silnic, výstavbu veřejných kanálů a mostů, zřízení železnice pro urychlení vnitřního a vnějšího obchodu a dopravy a dále pro učinění nezbytně nutných opatření k bezpečnostním účelům. Třetí realizovanou možností, jak transformovat ústavněprávní zásady vyvlastnění do zákonné praxe, bylo vytvoření speciálního zákona. Tímto směrem se vydal stát Sasko přijetím všeobecného stavebního zákona ze dne 1.7.1900<sup>122</sup>, jež široce upravoval vyvlastnění pro účely výstavby, které tak mohlo být uskutečněno pro stavby silnic, mostů, břehů, hrází apod.

Tehdejší zákonodárství a právní věda vytvořily právní pojem tzv. klasického vyvlastnění (v něm. terminologii obecně známé jako „klassische Enteignung“), který byl obecně přijímán a jímž byl rozuměn „postup obstarávání statků zpravidla mocí výkonnou, a to úplným nebo částečným odnětím nemovitosti nebo věcného práva ve prospěch osoby vykonávající dílo sloužící obecnému prospěchu, na kterou bude odňatý statek za předem poskytnuté vyrovnání převeden.“<sup>123</sup> Klasické vyvlastnění vyhovovalo zejména velké potřebě obstarání půdy pro stavbu silnic a železnic; představovalo tzv. Güterbeschaffungsvorgang, což znamená, že mělo sloužit především k obstarání statků, resp. nemovitostí, pro realizaci konkrétních záměrů.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Srov. např. § 8 odst. 1 a 4 Ústavní listiny království Bayern z r. 1818; §§ 13 a 14 Ústavní listiny velkovévodství Baden z r. 1818; §§ 24 a 30 Ústavní listiny království Württemberg z r. 1819; čl. 9 Ústavní listiny Pruska z r. 1850 a další.

<sup>120</sup> Publikace: PrGS, str. 221.

<sup>121</sup> Srov. zákon o nuceném převodu nemovitostí pro veřejné účely ze 17.11.1837 (Publikace: BayGBI., str. 109), tzv. bayerisches Zwangabtretungsgesetz.

<sup>122</sup> Publikace: GVBl., str. 381.

<sup>123</sup> Tak Breuer in: Schrödter, BauGB, § 85, mrg.č. 1; srov. též BGHZ 6, 270, 275 a Papier (JuS 1989), str. 630.

<sup>124</sup> Srov. Rittstieg (JZ 1983), str. 161 a násl.

Po vzniku Výmarské republiky se právní úprava institutu vyvlastnění odrazila v rámci garance vlastnictví v čl. 153 WRV. Podle odst. 2 tohoto ustanovení mohlo být vyvlastnění uskutečněno jen pro veřejné blaho a na zákonném podkladu. Pro nutnost poskytnutí náhrady platila ovšem určitá omezení. Byl sice jasně zakotven příkaz k nutnosti poskytnutí přiměřeného vyrovnání, ovšem pouze tehdy, nestanovil-li říšský zákon jinak. Stejně tak ohledně výše náhrady za vyvlastnění bylo možné využít právních prostředků u obecných soudů, nestanovil-li říšský zákon jinak:

*(2) Vyvlastnění může být uskutečněno pouze k obecnému blahu a na zákonném podkladě. Za vyvlastnění přísluší přiměřená náhrada, jestliže říšský zákon nestanoví jinak. Proti výši náhrady za vyvlastnění je v případě sporu otevřena cesta k obecným soudům, jestliže říšský zákon nestanoví jinak. Za vyvlastnění Říší vůči zemím, obcím a obecně prospěšným spolkům přísluší náhrada vždy.*

Judikaturou Říšského soudu byl pojem vyvlastnění dále rozšířen.<sup>125</sup> Předmětem vyvlastnění mohlo být každé subjektivní soukromé vlastnické právo, jako vyvlastňovací akt přicházel v úvahu i samotný zákon a vyvlastnění nemuselo spočívat v převodu, nýbrž mohlo dojít jen k omezení majetkových práv.<sup>126</sup> Právě s tímto rozšířeným chápáním vyvlastnění se zrodila otázka: Kdy jde o určení obsahu a mezí vlastnictví ve smyslu čl. 153 odst. 1 věta 2 WRV<sup>127</sup> a kdy o vyvlastnění, za které přísluší náhrada? Její vyřešení je přitom velice důležité. Jednak jsou dány různé předpoklady pro jejich uskutečnění i požadavky na jejich ústavněprávní ospravedlnění a navíc je u vyvlastnění dána nutnost poskytnout náhradu. Tato problematika zaměstnávala Spolkový ústavní soud a Spolkový soudní dvůr po několik desetiletí. Závěry z jejich názorové rozdílnosti<sup>128</sup> mohou být inspirativní i pro české právní prostředí.

Ústavněprávní požadavky přípustnosti vyvlastnění zakotvené v čl. 153 odst. 2 WRV byly posléze čl. 14 odst. 3 ZZ zřetelně změněny, resp. zpřesněny:

*(3) <sup>1</sup>Vyvlastnění je přípustné pouze k obecnému prospěchu. <sup>2</sup>Smí k němu dojít pouze ze zákona nebo na základě zákona, který upravuje způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění. <sup>3</sup>Náhradu za vyvlastnění je třeba určit po spravedlivém zvážení zájmů*

<sup>125</sup> Blíže Maurer (2009), str. 694 a násl.

<sup>126</sup> Případy, kde vyvlastnění představuje pouhé omezení vlastnictví a nikoliv jeho odejmutí a převod, se označují jako tzv. Aufopferungsenteignung; dále srov. Maurer (1990), str. 297 a násl.

<sup>127</sup> Čl. 153 odst. 1 WRV: „Vlastnictví je ústavně zaručeno. Jeho obsah a meze jsou určeny zákony.“

<sup>128</sup> Viz podkapitola III.2.B. této rigorózní práce, str. 22-23.

veřejnosti a zúčastněných stran. <sup>4</sup>Ohledně výše náhrady za vyvlastnění je otevřena právní cesta před obecné soudy.

Uvedené změny spočívají především v nutnosti poskytnout v každém případě náhradu za vyvlastnění a dále v tom, že způsob a rozsah této náhrady bude upraven v zákoně, kterým nebo na základě něhož se vyvlastnění uskuteční (tzv. Junktim-Klausel). Také soudní ochrana ohledně výše náhrady za vyvlastnění je nadále bezpodmínečná.

## **1.2. Konkretizace právního institutu vyvlastnění**

### **A. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi v ČR**

Ústava ani další právní předpisy pojem vyvlastnění výslovně nedefinují, proto je na právní vědě a rozhodovací praxi soudů, aby se s tímto úkolem vypořádaly. Ústavní soud ČR vychází při interpretaci pojmu vyvlastnění jak z pozitivně právní úpravy, tak z definic podaných právní vědou.<sup>129</sup> Z textu právních předpisů dovozuje, že právní řád rozumí vyvlastněním nucené odejmutí nebo omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Z teorie velice výstižně popisuje nejen pojem, ale i funkci a účel vyvlastnění J. Hoetzel. Vyvlastnění je dle něho obvykle chápáno jako zásah státu do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu. Nutným předpokladem vyvlastnění je zákon, na jehož základě je vydán vyvlastňovací nálezh (zpr. správní akt), jež má konstitutivní povahu. Současní autoři<sup>130</sup> chápou vyvlastnění v zásadě stejně, a to jako mocenský zásah státu do vlastnického práva, který má za následek jeho nucené odnětí, popř. omezení ve prospěch státu nebo i jiné osoby.

S ohledem na prameny práva vztahující se k vyvlastnění a názory doktríny i rozhodovací praxi soudů lze shrnout, že základními pojmovými znaky vyvlastnění jsou:

- vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 1 věta 1 jako předmět vyvlastnění,

---

<sup>129</sup> Srov. Sb.n.u. ÚS sv. 1 nález č. 25, str. 189.

<sup>130</sup> Drobník (2007), str. 80 a násl.; Hendrych a kol. (2009), str. 339; Průchová/Chyba (1998), str. 47 a násl.; Pavlíček a kol. (2002), str. 125 a násl. a další.

- cílený mocenský právní akt státu jako právní forma vyvlastnění (provedení vyvlastňovacího řízení),
- odnětí, popř. omezení vlastnického práva jako cíl vyvlastnění,
- účel vyvlastnění shodující se s veřejným zájmem jakožto jediným možným důvodem vyvlastnění,
- poskytnutí náhrady.

(V dalším výkladu budu vycházet z těchto základních předpokladů vyvlastnění s tím, že budou doplněny, popř. upřesněny z hlediska zákona o vyvlastnění a dále srovnány s německou právní úpravou vyvlastnění nemovitostí, tedy zejména stavebním zákonem).

## **B. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi ve SRN**

Pojem vyvlastnění není v Základním zákonu definován, proto bylo i zde hlavně úkolem judikatury a právní vědy, aby jej konkretizovaly a určily jeho obsah. V minulosti se nazírání na něj měnilo, a to v závislosti na společenský i ústavněprávní vývoj.<sup>131</sup> V judikatuře Spolkového ústavního soudu byla ovšem vytvořena definice, která je v současné době zásadně všeobecně přijímána.<sup>132</sup> Podle ní je vyvlastnění „cílený svrchovaný právní akt, kterým dochází k úplnému nebo částečnému odnětí konkrétních subjektivních vlastnických práv ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ ke splnění určitých veřejných úkolů.“<sup>133</sup> Tato definice ovšem neodstranila všechny nejasnosti, se kterými se právní praxe potýká, což bude v následujících kapitolách při rozboru jednotlivých pojmových znaků vyvlastnění popsáno.

Čl. 14 odst. 3 ZZ přiznává na jedné straně státu oprávnění zasáhnout do vlastnictví určité osoby, na druhé straně ovšem stanoví přísné ústavněprávní předpoklady, na základě kterých je postižený povinen zásah do svého vlastnictví strpět.<sup>134</sup> Vyvlastnění jsou dle těchto požadavků přípustná výjimečně ve veřejném zájmu, ovšem jen zákonem nebo na základě zákona, který zároveň upravuje způsob a

<sup>131</sup> Blíže k tomu Maurer (2009), str. 692-708.

<sup>132</sup> Burgi (NVwZ 1994), str. 528, pozn. 15; Sproll (JuS 1995), str.1083.

<sup>133</sup> Tato konečná, věcně ovšem již dřívějším rozhodnutím (tzv. „Kleingartenpacht- a NaBauskiesungsentscheidung“: BVerfGE 52, 1 a násl.; 58, 300 a násl.) odpovídající formulace se nachází v tzn. „Fischereientscheidung“ z 19.6.1985 (BVerfGE 70, 191, 199 a násl.).

<sup>134</sup> Srov. BVerfGE 56, 249, 270.

rozsah náhrady – každé vyvlastnění musí být zároveň vhodné, nezbytné a přiměřené. Stanovením těchto požadavků na vyvlastnění nejde o bližší určení pojmu vyvlastnění, ale dochází jím k zodpovězení často kladené otázky – bylo provedené vyvlastnění ústavněprávně přípustné? Vyvlastnění, které není provedeno za dodržení těchto předpokladů, neztrácí totiž charakter „vyvlastnění“, je ale protiústavní.<sup>135</sup>

## **2. Právní úprava vyvlastnění nemovitostí**

V této části bude podán výklad o pramenech práva ve formálním smyslu,<sup>136</sup> a to právních předpisech, pro které je typická hierarchická výstavba. Základem srovnávaných právních řádů jsou samozřejmě Ústava ČR a Listina, resp. Základní zákon SRN, jež jsou východiskem pro ostatní prameny práva a určují i jejich právní sílu. Je nutné si uvědomit, že právní základy a možnost vyvlastnění úzce souvisí s garancí vlastnictví, resp. jejím prolomením, a jsou proto zpravidla v ústavách států či základních předpisech práva mezinárodního upraveny společně (bude se tedy v určitém směru jednat i o doplnění výkladu z podkapitoly II.3. Právní ochrana vlastnictví v různých systémech práva). Vyvlastnění je krajním zásahem do vlastnictví, resp. ve své naprosté většině do vlastnictví pozemkového, a právní řád pro něj stanoví zvlášť přísné podmínky, které jsou zpravidla specifikovány v obecných vyvlastňovacích předpisech. Speciální zákony obsahující jednotlivé účely vyvlastnění se poté na obecnou úpravu vyvlastnění často odvolávají.

### **A. Právní základy vyvlastnění v ČR**

V čl. 11 Listiny je zakotveno nejen právo každého vlastnit majetek, ale zejména též pro zpracování tohoto tématu významný odst. 4, který tvoří základ pro platnou právní úpravu vyvlastnění a stanoví, že

*„vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“*

---

<sup>135</sup> Srov. BVerfGE 58, 300, 323; 56, 249, 270; k tomu ještě Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č.. 70; Jarass (NJW 2000), str. 2845; odlišný názor např. Sproll (JuS), str. 1083.

<sup>136</sup> Podrobněji Gerloch (2004), str. 74 a násl.

Listina tak při určení základních požadavků pro vyvlastňovací zásah odlišuje samotné vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva, podrobuje je ovšem stejnému režimu. Při vyvlastnění dochází k nucenému odnětí vlastnického práva a k jeho přechodu na jiného vlastníka. Nucené omezení vlastnického práva přitom znamená zásah do svrchovanosti vlastníka, nedochází však ke změně v jeho osobě.<sup>137</sup> Obojí za vyvlastnění považoval § 109 ústavy z r. 1920 a navazoval tak na úpravu rakouskou.<sup>138</sup> Ze stejné koncepce vychází dále i současný zákon o vyvlastnění a názory právní teorie. K pramenům práva vyvlastnění na ústavní úrovni patří dále mezinárodní smlouvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Na zákonné úrovni jsou již zmíněné ústavní předpoklady vyvlastnění čl. 11 odst. 4 Listiny opakovány a dále zpřísněny v § 128 odst. 2 obč. zák.: „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.“ Podmínky pro vyvlastnění stanovené v Listině tak rozšiřuje o tzv. požadavek subsidiarity, tzn. že účelu vyvlastnění nemůže být dosaženo jinak a jen pro zákonem stanovený účel. Jde o obecné právní pravidlo aplikovatelné tehdy, pokud zvláštní zákony nestanoví nic jiného.<sup>139</sup> Oproti Listině, která se o předmětu vyvlastnění vůbec nezmiňuje, se v něm mluví o možnosti vyvlastnění věcí, bez rozlišení na věci movité a nemovité.

Ochranu majetkových zájmů zahraničních osob při podnikání v České republice upravuje kromě již zmíněných mezinárodních smluv o podpoře a ochraně investic § 25 obch. zák. V zásadě jde pouze o jinými slovy vyjádřenou formulaci občanského zákoníku s přísnější úpravou rozsahu i způsobu náhrady, když stanoví, že vyvlastnění majetku zahraniční osoby musí provázet poskytnutí náhrady bez prodlení, v penězích a ve výši odpovídající plné hodnotě majetku dotčeného vyvlastněním. Jelikož vlastnické právo všech vlastníků má dle čl. 11 odst. 1 druhá věta Listiny stejný zákonný obsah i ochranu, je třeba vyložit stejně i § 128 odst. 2 obč. zák.<sup>140</sup> Tomuto výkladu odpovídá i znění § 951 odst. 1 návrhu nového občanského zákoníku: „Za vyvlastnění věci náleží vlastníkovu náhrada plné hodnoty majetku dotčeného tímto opatřením.“ Odst. 2 dále

---

<sup>137</sup> Klíma a kol. (2005), str. 686.

<sup>138</sup> Srov. Pavlíček a kol. (2002), str. 125.

<sup>139</sup> Eliáš a kol. (2008), str. 561.

<sup>140</sup> Dědič a kol. (2002), str. 132 a násl.; Eliáš a kol. (2008), str. 562.

doplňuje: „Náhrada se poskytuje v penězích. Lze ji však poskytnout i jiným způsobem, dá-li k tomu dotčený vlastník souhlas.“<sup>141</sup>

Pro vyvlastnění nemovitostí má největší význam zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále „zákon o vyvlastnění“), ve znění pozdějších předpisů, jež nabyl účinnosti 1. ledna 2007 – v dalším výkladu bude pozornost věnována právě jemu. Jedná se o obecný vyvlastňovací předpis, který převzal tuto úlohu zrušením „starého“ stavebního zákona<sup>142</sup>. Jelikož neobsahuje účel vyvlastnění, odkazují nebo budou na tento zákon odkazovat předpisy, které obsahují zpravidla jen účel, pro který lze ve veřejném zájmu vyvlastnit. V současné době je takových zákonů celá řada.<sup>143</sup> Nestanoví-li zákon o vyvlastnění jinak, postupuje se ve vyvlastňovacím řízení podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zcela nový zákon, který v rámci předmětu své úpravy významně pozměňuje stávající úpravu vyvlastňování dle zákona o vyvlastnění (stojí k němu ve vztahu subsidiarity), představuje s účinností od 28.11.2009 zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Jak samotný název zákona napovídá, je jeho smyslem zjednodušit a zkrátit stavební, resp. vyvlastňovací řízení u dopravních staveb, tedy zejména silnic a dálnic, přičemž dopravní infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí „stavby dopravní infrastruktury<sup>144</sup> a stavby s nimi související, umístěvané v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci.“ Aby mohl zákon svého cíle dosáhnout, mění dále postupy při povolování staveb dle nového stavebního zákona i některá ustanovení občanského soudního řádu, soudního řádu správního a občanského zákoníku. Tento zákon, i když lze mít výhrady o způsobu, jakým tak činí, může přispět k zefektivnění výstavby hlavních dopravních komunikací ve veřejném zájmu, neboť s ohledem na specifický charakter této výstavby umožňuje rychlejší řešení otázek zajištění práv potřebných k výstavbě a zároveň omezuje možnost formálního prodlužování vyvlastňovacího řízení.

---

<sup>141</sup> Srov. návrh nového občanského zákoníku (internetové zdroje).

<sup>142</sup> Zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

<sup>143</sup> Srov. podkapitolu IV.5.1.A. této rigorózní práce.

<sup>144</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. k) bod 1 zák. č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zvláštní úpravu vyvlastnění obsahuje zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu této úpravy (§§ 45 – 53) lze za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu výjimečně vyvlastnit nezbytné nejen nemovitě, ale i movité věci a práva k nim pro účely zajišťování obrany státu, nelze-li je získat jinak. Zákon připouští vyvlastnění v tzv. zkráceném řízení, kdy se rozhodnutí musí vydat do 7 dnů od zahájení řízení a odvolání nemá odkladný účinek. Návrh na vyvlastnění může podat jen správní úřad. V době míru umožňuje vyvlastnění pro stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nový stavební zákon a v případě vedení vyvlastňovacího řízení pro uvedený účel se uplatní zákon o vyvlastnění. V souvislosti se zajišťováním obrany může k přechodu vlastnického práva k nemovitostem dojít také zřízením nového vojenského újezdu či rozšířením stávajícího. Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil, majetek na jeho území smí být dle § 31 ZoO v zásadě pouze ve vlastnictví státu.<sup>145</sup>

Z oblasti pozemkového práva má s probíhajícími pozemkovými úpravami význam dále zák. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterých je umožněna nucená výměna vlastnického práva nebo zřízení či zrušení věcného břemene.<sup>146</sup> Pozemkové úpravy jsou v podstatě ve své většině hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Návrh pozemkových úprav pozemkový úřad schválí tehdy, jestliže s ním souhlasí vlastníci alespoň tři čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou v rámci daných pozemkových úprav řešeny. Vůči zbývajícím (nesouhlasícím) vlastníkům tedy pozemkové úpravy vedou k nucenému přechodu nebo k nucenému omezení jejich vlastnického práva – jsou jim ovšem zaručena ústavní pravidla platná pro vyvlastnění či nucené omezení vlastnických práv. Pozemkové úpravy se provádějí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je na příslušných orgánech, aby ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny striktně zajistily právo na adekvátní náhradu.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Blíže. §§ 30 a násl. zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

<sup>146</sup> Blíže Drobník (2005), str. 76.

<sup>147</sup> Srov. Sb.n.u. ÚS sv. 11 násl. č. 59, str. 77 (publikace č. 152/1998 Sb.).



## B. Právní základy vyvlastnění ve SRN

Čl. 14 ZZ<sup>148</sup> zaručuje soukromé vlastnictví, stanoví pravidla pro možnost určit obsah a meze vlastnictví a zároveň je normou zakotvující ústavní přípustnost vyvlastnění:

*(3) <sup>1</sup>Vyvlastnění je přípustné pouze k obecnému prospěchu. <sup>2</sup>Smí k němu dojít pouze ze zákona nebo na základě zákona, který upravuje způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění. <sup>3</sup>Náhradu za vyvlastnění je třeba určit po spravedlivém zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran. <sup>4</sup>Ohledně výše náhrady za vyvlastnění je otevřena právní cesta před obecné soudy.*

Čl. 14 odst. 3 ZZ považuje za ústavně přípustné pouze vyvlastnění, jež směřuje k naplnění obecného blaha (něm. „nur zum Wohle der Allgemeinheit“). Jedná se o základní podmínku vyvlastnění, kterou nelze obejít či nahradit. Může být provedeno pouze zákonem nebo na základě zákona, který současně upravuje způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění. Právním základem vyvlastnění je tedy stejně jako v České republice zákon s tím rozdílem, že v SRN nemusí v některých případech následovat vyvlastňovací řízení (o podmínkách, za kterých se tak může stát, bude podrobně pojednáno dále). Pravidla pro poskytnutí náhrady za vyvlastnění musí být určena přímo v zákoně, a to po posouzení zájmů společnosti a vyvlastňovaných osob. Vyvlastňovaným je současně dána možnost obrátit se ve sporných případech proti výši náhrady za vyvlastnění na obecné soudy. Podobným způsobem je též soukromé vlastnictví zaručeno a vyvlastnění připuštěno ústavami spolkových zemí.<sup>149</sup>

Působnost v zákonodárství ve věcech vyvlastnění náleží částečně jak Spolku, tak také spolkovým zemím. Spolek má podle čl. 74 bod 14 ZZ tzv. konkurující zákonodárnou působnost pro oblasti uvedené v člancích 73 a 74 ZZ (např. letecká, železniční a silniční doprava, poštovní služby, telekomunikace a další). To znamená, že Spolek může v těchto oblastech vydávat vyvlastňovací zákony. Pokud Spolek tuto pravomoc plně nebo jen částečně nevyužije, jsou podle čl. 70 ZZ k jejich vydání příslušné spolkové země. Zákonodárce může zmocnění k zásahu do vlastnictví rozdělit i

---

<sup>148</sup> Viz pozn. 30.

<sup>149</sup> Srov. např. čl. 158 a násl. Ústavy spolkové země Bavorsko („Verfassung des Freistaates Bayern“) ve znění zveřejněném 15.12.1998 (GVBl., str. 991).

do více zákonů, které ovšem materiálně právně tvoří jeden celek.<sup>150</sup> Ve spolkových zemích jsou vedle různých věcných zákonů, které zmocňují k vyvlastnění<sup>151</sup>, vydány obecné vyvlastňovací zákony<sup>152</sup>, které obsahují zejména právní úpravu vyvlastňovacího řízení a způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění, jež jsou v dané spolkové zemi prováděny – jedná se vždy o rozsáhlou a koncentrovanou právní úpravu, která má pro danou spolkovou zemi průběh vyvlastnění v celém rozsahu co možná nejvíce zjednodušit. Proto zákon často odkazuje na úpravu vyvlastnění spolkového stavebního zákoníku (BauGB) a svou úpravou se odchyluje jen v případech, kdy je to nezbytné z důvodu obecnosti či nových poznatků.

Na úrovni Spolku neexistuje naproti tomu žádný obecný spolkový vyvlastňovací zákon, spíše takto spolkový zákonodárce věcně zmocňuje k vyvlastnění v různých oblastech práva.<sup>153</sup> Ohledně způsobu a míry náhrady za vyvlastnění a ohledně právní úpravy průběhu vyvlastňovacího řízení odkazují zásadně spolkové vyvlastňovací zákony na obecné vyvlastňovací zákony spolkových zemí.<sup>154</sup>

### 3. Předmět vyvlastnění

Opatření veřejné moci může být kvalifikováno jako vyvlastnění pouze v tom případě, že postiženému náleží v momentu zásahu vyvlastňovaný majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 věta 1 Listiny a čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ. V první řadě je tedy nezbytné

---

<sup>150</sup> Srov. BVerfGE 56, 249, 264 a násl.

<sup>151</sup> Ve spolkových zemích Hamburk a Bavorsko např. Abfallwirtschaftsgesetz (zákon o hospodaření s odpadem); Denkmalschutzgesetz (zákon o památkové péči); Wassergesetz (vodní zákon) a další.

<sup>152</sup> Srov. např. Hamburgerisches Enteignungsgesetz (obecný vyvlastňovací zákon spolkové země Hamburk) ve znění z 11. listopadu 1980 (HmbGVBl. 1980, str. 305), vč. zákona k provedení obecného vyvlastňovacího zákona z 18. února 2004 (HmbGVBl. 2004, str. 107); Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung (zákon spolkové země Bavorsko o vyvlastnění, za nějž je třeba poskytnout náhradu) ze dne 25. července 1978 (GVBl., str. 625), změněný zákonem ze dne 24. prosince 2002 (GVBl., str. 962); podobně i v ostatních spolkových zemích – Hesensko (HEG), Durynsko (ThürEG) apod.

<sup>153</sup> Srov. Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 89. V současné době např.: §§ 85 a násl. Baugesetzbuch (stavební zákon); §§ 10 a násl. Landesbeschaffungsgesetz (zákon o získávání území); § 19 Bundesfernstraßengesetz (spolkový zákon o dálkových silnicích); § 22 Allgemeines Eisenbahngesetz (obecný zákon o drahách); § 15 Bundeskleingartengesetz (spolkový zákon o zahrádkách); § 30 Personenbeförderungsgesetz (zákon o přepravě osob); § 20 Wassersicherstellungsgesetz (zákon o zajištění služeb v oblasti vodního hospodářství pro účely obrany); § 44 Bundeswasserstraßengesetz (spolkový zákon o vodních cestách); §§ 87 ff. Flurbereinigungsgesetz (zákon o pozemkových úpravách); § 16 Zollverwaltungsgesetz (zákon o celní správě); § 45 Energiewirtschaftsgesetz (zákon o hospodaření s energií); § 28 Luftverkehrsgesetz (zákon o letecké dopravě); § 7 Magnetschwebebahnplanungsgesetz (zákon o magnetické visuté dráze).

<sup>154</sup> Nüßgens/Boujong (1987), str. 158.

vymezit, co vše pod uvedená ústavní ustanovení spadá – vyvlastněno může být totiž jen to, co je jako vlastnictví zaručeno – a následně vymezit právní postavení nemovitostí ve sledovaných státech.

V předchozím textu již bylo poukázáno na to, že institut vyvlastnění a jeho počátky jsou spojeny s potřebou státu získávat půdu pro stavbu železnic, silnic, velkých průmyslových podniků, vodních staveb apod. I v současnosti jsou předmětem vyvlastnění v naprosté většině věcná práva k nemovitostem (práva vlastnická a věcná břemena), což pramení z jejich specifického postavení jako statku omezeného rozlohou a zároveň nerozmnožitelného, nepřenositelného, nepostradatelného a nezastupitelného<sup>155</sup> – a nikoliv věci, které si lze opatřit výrobou. Udržitelný rozvoj společnosti obecně nelze totiž bez vlastnictví a užívání půdy zabezpečit. Vyvlastnění pozemků je tak třeba k dosažení hospodářského rozvoje území, stále častěji v souvislosti s pozitivně se měnícím náhledem společnosti na ochranu životního prostředí a provedení k tomu nezbytných projektů, k budování opatření před přírodními katastrofami.

Z nemovitostí jsou v České republice objektem vyvlastnění především pozemky. Stavby přicházejí v úvahu zejména proto, že se na příslušných pozemcích nacházejí. V Německu mohou být naproti tomu s ohledem na zde platnou zásadu superficies solo cedit předmětem vyvlastnění jen pozemky. V obou státech může docházet i k vyvlastňování movitých věcí<sup>156</sup>, ovšem těmto otázkám nebude v této práci věnována pozornost.

### **3.1. Majetek (vlastnictví) jako předmět vyvlastnění**

#### **A. Majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 věta 1 Listiny**

V právní teorii není doposud zcela vyjasněno,<sup>157</sup> zda se ochrany podle čl. 11 Listiny dostává jen vlastnickému právu ve smyslu § 123 a násl. obč. zák., tedy věcem hmotným, nebo jej chápat v širším smyslu a zahrnout pod něj např. i tzv. průmyslové a duševní vlastnictví a jiná majetková práva. Evropský soud pro lidská práva, na nějž Ústavní soud ČR často odkazuje, vykládá věcný rozsah čl. 1 Prvního dodatkového

---

<sup>155</sup> K zvláštnostem půdy srov. kapitulu III.1. rigorózní práce.

<sup>156</sup> Pro Českou republiku srov. zákon o zajišťování obrany České republiky; ve SRN v poslední době např. často diskutovaný spolkový zákon, jež umožňuje vyvlastnění podílů soukromých akcionářů bank.

<sup>157</sup> Srov. Pavlíček a kol. (2002), str. 120; Knappová/Švestka/Dvořák a kol. (2006), str. 316.

protokolu k Úmluvě velice široce. Pod pojem vlastnictví spadají dle jeho názoru zásadně všechny existující hodnoty majetkové povahy a v podstatě též majetek jako takový.<sup>158</sup> Je proto nutné se přiklonit spíše k extenzivnějšímu výkladu stejně, jak to učinil Spolkový ústavní soud – proto bude záhy k jeho judikatuře podán podrobnější výklad.

Pro téma předložené rigorózní práce je ovšem nesporné, že vlastnické právo k nemovitostem požívá nejen ústavněprávní, ale i občanskoprávní ochranu vlastnického práva konkretizovanou v občanském zákoníku. Je proto úkolem následujících odstavců vymezit, co se nemovitostmi rozumí a jak jsou právně definovány.

## **B. Vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ**

Vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ je právo, jež je určené soustavou „jednoduchých“ zákonů a tedy právně utvořené.<sup>159</sup> Pouze takto právně zformované vlastnictví tvoří předmět garance vlastnictví a je ústavněprávně chráněno.<sup>160</sup>

Základní zákon nedefinuje výslovně, co je třeba pod pojmem vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ rozumět. „Podstatným znakem vlastnictví je, že určité majetkově ocenitelné právo je oprávněnému vyhrazeno k jeho osobnímu užívání a dispozici stejně výlučně jako vlastnictví k věci.“<sup>161</sup> Záruka vlastnictví má vlastníku poskytnout svobodu v majetkoprávní oblasti a umožnit mu tak všestranný rozvoj osobnosti.<sup>162</sup> Z této funkce záruky vlastnictví plyne, že pod její ochranu v oblasti soukromého práva spadají v zásadě všechna majetkově ocenitelná práva, která jsou oprávněnému vyhrazena právním řádem takovým způsobem, že o nich smí rozhodovat dle svého uvážení a na vlastní odpovědnost. Předpokladem ochrany přitom není, zda může být právy neomezeně disponováno nebo zda jsou tato práva neomezeně převoditelná.<sup>163</sup>

Veřejnoprávní pojem soukromého vlastnictví obsahuje tedy vedle vlastnictví k věci podle občanského zákoníku a všech věcných práv předměty jako pohledávky

---

<sup>158</sup> Viz pozn. 49.

<sup>159</sup> Srov. Pieroth/Schlink (2008), str. 229.

<sup>160</sup> Srov. k tomu BVerfGE 20, 351, 356.

<sup>161</sup> BVerfGE 68, 193, 222; 78, 58, 71; 83, 201, 208 a násl.

<sup>162</sup> Srov. BVerfGE 30, 292, 389; 58, 300, 339.

<sup>163</sup> Srov. NJW 1991, 1807, 1809; NJW 1993, 2035, 2036.

s majetkověprávním obsahem<sup>164</sup>, akcie<sup>165</sup>, patenty a autorská práva<sup>166</sup>, ale také např. právo držby nájemce bytového prostoru<sup>167</sup>. V tomto širším smyslu je třeba garanci vlastnictví čl. 14 odst. 1 ZZ rozumět. Doposud zůstává ovšem sporné, zda sem náleží též právo k zařízenému podniku. Toto právo bylo uznáno judikaturou Spolkového soudního dvora i Spolkového správního soudu se vším, co tvoří hospodářskou hodnotu podniku jako „jiné právo“ ve smyslu § 823 BGB.<sup>168</sup> Spolkový ústavní soud svou judikaturou naproti tomu nechává otevřeno,<sup>169</sup> zda zařízený podnik jako takový – vedle souhrnu jednotlivých práv různého druhu – představuje vlastnictví ve smyslu čl. 14 odst. 1 ZZ. Předmětem ochrany čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ přitom nejsou jen všechny majetkově ocenitelné hodnoty práva soukromého, ale za určitých předpokladů také práva veřejného.<sup>170</sup>

Na tomto místě musí být ještě doplněno, že majetek jako takový nespadá pod ochranu čl. 14 ZZ. Podle Spolkového ústavního soudu není chráněn souhrn peněz nebo penězi ocenitelných statků v rukou určité osoby, ale „pouze jednotlivé majetkové hodnoty mohou podléhat ústavní garanci vlastnictví.“<sup>171</sup> Protože se ochrana vlastnictví týká jen existujícího stavu a nikoliv tedy práva nabytí určitého statku, náleží k majetkově ocenitelným právům pouze existující, konkrétní hodnoty. Pouhé zájmy, očekávání či šance na zisk a možnosti výdělků nejsou čl. 14 ZZ chráněny<sup>172</sup> (např. možnost rozšíření podniku, parkovací příležitosti na veřejné ulici apod.). Čl. 14 ZZ chrání statky již nabyté – činnost směřující k jejich nabytí je naproti tomu chráněna čl. 12 ZZ v rámci svobody podnikání.

Vlastnictví se tradičně odlišuje od ostatních věcných práv k věci, které mají pouze omezený obsah, jako je držba (§§ 854 a násl. BGB), služebnosti (§§ 1018 a násl. BGB), věcná břemena (§§ 1105 a násl. BGB), zástavní právo k věcem a právům (§§ 1204 a násl. BGB), zástavní právo k nemovitostem: hypotéka a pozemkový dluh (§§ 1113 a násl. BGB), předkupní právo věcné povahy (§§ 1094 a násl. BGB), tzv. dědičné

<sup>164</sup> BVerfGE 45, 142, 179.

<sup>165</sup> Blíže BVerfGE 100, 289, 301 a násl.

<sup>166</sup> Srov. např. BVerfGE 51, 193, 216.

<sup>167</sup> Blíže rozh. 1. senátu BVerfG (NJW 1993, 2035); kriticky Depenheuer, Otto, Der Mieter als Eigentümer (NJW 1993, 2035).

<sup>168</sup> BGHZ 111, 349, 355 a násl.; BVerwGE 81, 49, 54.

<sup>169</sup> Např. BVerfGE 99, 375, 397.

<sup>170</sup> Srov. Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 53 a násl.; Manssen (2007), str.197 a násl.

<sup>171</sup> Srov. BVerfGE 91, 207, 220; dále např. BVerfGE 96, 375, 397; Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14 mrg.č. 56.

<sup>172</sup> Srov. k tomu Schmidt (2007); BVerfGE 68, 193, 222; 74,129 148.

právo stavby (§ 1 ErbbauVO), vlastnictví bytu (§ 1 WEG), dědičné právo stavby bytu (§ 30 WEG) a právo trvalého bydlení (§ 31 WEG) – některé z těchto právních institutů český zákon nepředvídá.

Stejně jako Základní zákon v čl. 14 ZZ i občanské právo v § 903 BGB pojednává o vlastnictví. Přesto není tento pojem v obou zákonodárných dílech používán ve stejném smyslu, jak bude v další podkapitole prokázáno.<sup>173</sup>

### 3.2. Právní vymezení nemovitostí

Obecně používaný pojem věci lze specifikovat různými způsoby dělení. Jako nejdůležitější se jeví takové, které bylo známo již právu římskému, totiž rozlišování mezi movitými a nemovitými věcmi. Při pohledu do historie se ukazuje, že soukromé vlastnictví, tak jak je chápáno v dnešní době, se vytvořilo nejdříve k věcem movitým a teprve později se rozšířilo i na nemovitosti.<sup>174</sup> To jistě souvisí jak s nezbytností uspokojování nejdříve základních potřeb osobní povahy, tak i omezeným územním rozsahem nemovitostí.<sup>175</sup>

V současné době zcela zásadní rozdílnost v této oblasti představuje legislativní náhled občanských zákoníků v obou zemích na zásadu známou již římskému právu *superficies solo cedit* (v překladu povrch ustupuje půdě)<sup>176</sup>. Na území tehdejšího Československa zrušil tuto zásadu jako součást našeho právního řádu s účinností k 1.1.1951 zák. č. 141/1950 Sb., tzv. střední občanský zákoník<sup>177</sup>, a to zejména v zájmu vynucené kolektivizace zemědělství a s ohledem na zemědělskou politiku státu. Na tuto úpravu navázal § 120 odst. 2 občanského zákoníku z r. 1964 a z toho důvodu tedy platí, že *de lege lata* mají stavby postavení samostatných věcí. Německý BGB vychází z přístupu zcela opačného a lze snad k této otázce uzavřít, že návrh nového občanského kodexu se opět k zásadě *superficies solo cedit* vrací (ve stejné situaci se ocitlo i sjednocené Německo, pokud jde o bývalé NDR).

---

<sup>173</sup> Srov. Rösch, in: Martinek, BGB, § 903, mrg.č. 3 a násl.

<sup>174</sup> Schwab/Prütting (2002), str. 131; Berg (JuS 2005), str. 963 a násl.

<sup>175</sup> Srov. Baudiš (2003), str. 94 a násl.

<sup>176</sup> Zásada *superficies solo cedit* vázala stavbu k pozemku. Stavba byla považována za jeho neoddělitelnou součást.

<sup>177</sup> Srov. § 25 zák. č. 141/1950 Sb., občanský zákoník: „Stavby nejsou součástí pozemku.“

## A. Právní vymezení nemovitostí v ČR

Občanský zákoník na rozdíl od německého BGB věc v právním smyslu nedefinuje, ale tradičně se jí rozumí „ovladatelné hmotné předměty nebo ovladatelné přírodní síly, které obojí slouží potřebám lidí (mají užitnou hodnotu).<sup>178</sup> Je tedy vymezena svou ovladatelností a užitečností, které je nutno posuzovat objektivně.

Dlužno dodat, že dle věcného návrhu nového občanského kodexu se dosavadní tripartice předmětů právních vztahů (věci, práva, jiné majetkové hodnoty) opustí a toto dělení se nahradí jednotným pojmem věci v právním slova smyslu, tj. „vše, co je rozdílné od člověka a slouží jeho potřebě.“ V důsledku toho se obnoví tradiční uznávání věcí hmotných a nehmotných, a tudíž i nehmotné věci budou uznaným předmětem vlastnictví.<sup>179</sup>

Nemovitostmi jsou dle § 119 odst. 2 obč. zák. pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem:

- **Pozemek** jakožto individualizovaná část zemského povrchu (nezávisle na tom, zda je pokryta vodou), tedy 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 využití pozemků,<sup>180</sup> je nemovitostí v každém případě. S pozemkem jsou spojena určitá oprávnění, ale i povinnosti vlastníků, uživatelů a dalších osob.<sup>181</sup> Součástí pozemku jsou porosty, a to jak porosty dočasné, tak i porosty relativně trvalé (stromy a keře), neoddělené plody, zpevněné plochy (např. parkoviště)<sup>182</sup> a dle dnešního chápání i nezbytná část pozemku pod a nad jeho povrchem.<sup>183</sup> Součástí pozemku naproti tomu dle § 120 odst. 2 obč. zák. nejsou zásadně stavby,<sup>184</sup> za určitých předpokladů tedy ani dálnice, silnice a místní

---

<sup>178</sup> Švestka in: OZ, § 118, mrg.č. 1.

<sup>179</sup> Srov. § 449 odst. 2 návrhu nového občanského zákoníku (internetové zdroje); Švestka in: OZ, § 118, mrg.č. 13.

<sup>180</sup> Tak § 27 písm. a) zák. č. 344/1992 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>181</sup> Srov. Drobník (2007), str. 7 a násl.

<sup>182</sup> Srov. rozh. NS ČR sp. zn. 2 Cdon 1414/1997.

<sup>183</sup> Srov. Baudyš (2003), str. 98.

<sup>184</sup> Srov. k tomu náleží Ústavního soudu ČR (Sb.n.u. ÚS sv. 1 nál. č. 25, str. 189): „součástí pozemku může být stavba, která je věcí movitou a jejíž oddělení by pozemek znehodnotilo.“

komunikace<sup>185</sup> – český právní řád tak vychází de lege lata z principu superficies solo non cedit. Forma pozemku, jež je přesně a spolehlivě určen a zachycen v operátu katastru nemovitostí, je parcelou.<sup>186</sup> Parcelaci podléhá plocha celého území státu. Parcelami se konkretizují části zemského povrchu pro rozlišení účelového určení pozemků a osoby vlastníků.<sup>187</sup> Zároveň jde o pozemek, který je možné změnit jen za předpokladů stanovených příslušnými právními předpisy. Je nutné si ovšem uvědomit, což potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího soudu ČR, že každý pozemek, a nikoli jen parcela je nemovitou věcí.

- **Stavba** je nemovitostí jen v tom případě, že je spojena se zemí pevným základem; ostatní stavby jsou věcí movitou. Podmínku „spojení se zemí pevným základem“ je třeba vždy posoudit podle okolností konkrétního případu a obecně ji lze charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k jejímu porušení a zároveň musí být takové, aby bylo schopno odolat zejména účinkům vlastního působení věci.<sup>188</sup> Dle konstantní soudní praxe Nejvyššího soudu ČR nelze při vymezení občanskoprávního pojmu stavby (tedy pro účely vyvlastnění) vycházet jen z veřejnoprávních, resp. stavebních předpisů<sup>189</sup>, jež za stavbu zpravidla považují již činnost směřující k uskutečnění stavebního díla, příp. i zhotovení součásti existující věci (např. půdní vestavba). Pro oblast občanskoprávních vztahů je pro vznik stavby považována okolnost, že je stavba vybudována minimálně do takového stadia, od něhož počínaje již všechny další stavební práce směřují k dokončení takto druhově i individuálně určené věci.<sup>190</sup> Podle soudní praxe se jedná např. o okamžik, kdy je jednoznačně patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Vše, co je poté k takto vzniklé věci v občanskoprávním smyslu (stavbě) přistavěno nebo na ní přestavěno, se stává její součástí.

---

<sup>185</sup> Srov. § 17 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>186</sup> Tak § 27 písm. b) KatZ.

<sup>187</sup> Srov. Drobník (2007), str. 9.

<sup>188</sup> Srov. Sb.n.u. ÚS sv. 30 nál. č. 60, str. 107.

<sup>189</sup> Srov. k tomu § 2 odst. 3 a 4 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>190</sup> Srov. rozh. NS ČR sp. zn. 3 Cdo 1395/96 a rozh. sp. zn. 22 Cdo 52/2002 – shrnuto v rozh. sp. zn. 22 Cdo 1118/2005; dále Pejšek: Součásti a příslušenství nemovitosti (internetové zdroje).



Výkladem a contrario lze dovést, že věci, které nelze kvalifikovat jako nemovitosti vč. všeho, co k nim podle jejich povahy náleží a nemůže být odděleno (fyzicky, technicky ani funkčně), aniž by se tím věc znehodnotila, jsou věcmi movitými.<sup>191</sup>

## **B. Právní vymezení nemovitostí ve SRN; pozemky**

Německý BGB jakožto základ soukromého práva zná ve smyslu § 90 vlastnictví k věcem jako hmotným předmětům a jeho §§ 903 a násl. upravují vztah vlastníka k ostatním subjektům. K určení, co spadá pod definici pojmu věc, jsou základními kritérii objektivní smyslová vnímatelnost a prostorové vymezení, které může vést k ovládnutí věci. Na seskupení přitom nezáleží – „také tekoucí či plynné látky jsou věci, pokud jsou ohraničené naplněním/stlačením v nějaké nádobě.“<sup>192</sup> Tato definice věci a s ní související právní pojmy „podstatná součást věci nebo pozemku“ a „příslušenství“ platí zásadně pro celý právní řád, pokud není v jednotlivých právních odvětvích obsažena úprava zvláštní.<sup>193</sup> Z výše uvedeného a z dalších skutečností vyplývá, že věci ve smyslu § 90 BGB nejsou např. pohledávky, zvířata<sup>194</sup>, lidské tělo, elektřina<sup>195</sup>, tekoucí voda atd.

Pojem nemovitých věcí BGB ovšem nezná; mluví zásadně jen o pozemcích. Ve smyslu věcného práva jsou nemovitostmi pozemky, tedy prostorově ohraničené a úředně vyměřené části zemského povrchu, vedené v soupisu pozemkové knihy pod určitým úředně přiděleným číslem.<sup>196</sup> Přitom se nemusí jednat o přirozené nebo hospodářské celky – v pozemkové knize je pro ně podle § 3 odst. 1 GBO stanoveno zvláštní místo ve formě listu vlastnictví. Ze stejného ustanovení vyplývá, že všechny pozemky ve Spolkové republice Německo musejí být tímto způsobem zapsány v pozemkové knize. Ostatní věci jsou movité, pokud se nejedná o podstatnou součást pozemku.<sup>197</sup> Podstatnou součástí pozemku jsou podle § 94 BGB se zemí pevně spojené

---

<sup>191</sup> Srov. § 120 odst. 1 obč. zák.

<sup>192</sup> Staudinger/Dilcher (1995), Úvodní poznámka k §§ 90 a násl., mrg.č. 1-13.

<sup>193</sup> Blíže Fritzsche, in: Bamberger/Roth, BGB, § 90, mrg.č. 1; srov. Staudinger/Dilcher (1995), § 90, mrg.č. 3.

<sup>194</sup> Viz § 90a BGB.

<sup>195</sup> RGZ 86, 12, 13.

<sup>196</sup> Srov. Weber (2005), str. 30.

<sup>197</sup> Viz RGZ 158, 368; srov. dále § 93 BGB.

věci, zejména stavby. K podstatným součástem stavby náleží věci, které byly pro její zhotovení použity. Jelikož jsou tedy stavby součástí pozemku, jak tomu bylo na území tehdejšího Československa do 1. ledna 1951, nemohou být samostatným předmětem vyvlastnění.

#### **4. Cílený mocenský právní akt jako právní forma vyvlastnění**

Vyvlastnění předpokládá odnětí, event. omezení vlastnického práva k nemovitosti, ovšem nikoliv každý takový zásah lze jako vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, resp. čl. 14 odst. 3 ZZ kvalifikovat. Jedná se pouze o případy, kdy je daná nemovitost získána mocensky k uskutečnění kvalifikovaného účelu, tedy závazným opatřením veřejné moci, které k vyvlastnění přímo směřuje. K vyvlastnění proto nemůže dojít faktickým omezením nemovitostí nebo reálným mocenským aktem. Stejně tak nemůže nastat pouhým nekonáním, a to i když měla postižená osoba na konání správního orgánu nárok.

V České republice musí být vždy o vyvlastnění rozhodnuto individuálním správním aktem. Ve Spolkové republice Německo lze naproti tomu za určitých okolností přistoupit k vyvlastnění i přímo zákonem. V následujících odstavcích bude popsáno, ve kterých zákonech je správní řízení pro uskutečnění vyvlastnění upraveno a na jakých podmínkách tyto zákony spočívají, resp. za jakých předpokladů může být ve SRN přistoupeno k vyvlastnění přímo zákonem.

##### **A. Vyvlastnění na základě zákona v ČR**

Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je dle čl. 11 odst. 4 Listiny možné jen na základě zákona. To znamená, že je o nich rozhodnuto individuálním správním aktem, proti kterému je postižené osobě podle čl. 36 odst. 2 Listiny zaručeno právo soudní ochrany. Na základě gramatického, systematického i teleologického výkladu Listiny musí být striktně odmítnuto tvrzení, že „je možné vyvlastnění provést i přímo přijetím konkrétního zákona.“<sup>198</sup> Ústavodárce totiž v textu Listiny rozdělil pravomoc pro tento specifický a zásadní zásah do vlastnického práva mezi moc zákonodárnou a výkonnou.

---

<sup>198</sup> Takto Klíma a kol. (2005), str. 686.

Jen zákonodárci přísluší určit, pro které účely ve veřejném zájmu bude vyvlastnění umožněno, a nastavit pravidla, podle kterých bude vyvlastnění provedeno. Taková pravidla musí splňovat nejen požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny, ale i přísné ústavněprávní nároky na omezení základních lidských práv a svobod. Postiženému vlastníku musí být umožněno uplatnění všech práv. Orgány moci výkonné tak mohou přistoupit k vyvlastnění jen v případech a postupem, které zákonodárce stanovil. Moci soudní následně přísluší přezkoumat zákonnost postupu správních orgánů, resp. ústavnost vyvlastnění.

Pro vyvlastnění nemovitostí má za standardní situace<sup>199</sup> zásadní význam zákon o vyvlastnění. Věcný návrh zákona schválila vláda již v r. 2002, následné roky probíhala příprava paragrafovaného textu, jenž byl do Poslanecké sněmovny ČR vládou předložen 13.6.2005. Samotný legislativní proces,<sup>200</sup> který byl ukončen vyhlášením zákona 11.5.2006 ve Sbírce zákonů v částce 63 pod číslem 184/2006 Sb., ukazuje, že názory na právní institut vyvlastnění jsou stále ovlivněny historickým vývojem na našem území a že je chápán spíše negativně. Po přijetí návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou byl tento Senátem vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, která jej ve znění schváleném Senátem následně přijala. Prezident republiky využil své pravomoci dané mu čl. 50 Ústavy a zákon Poslanecké sněmovně vrátil, přičemž jako hlavní důvody uvedl,<sup>201</sup> že:

- se jedná o paušální vyvlastňovací zákon. Listina předpokládá nutnost konkrétního zákona pro každé jednotlivé vyvlastnění. Jen vyvlastnění na základě takového zákona umožňuje určitou veřejnou kontrolu,
- zákon nijak nespécifikuje neurčitý právní pojem „veřejný zájem“,
- není přípustné vyvlastňovat za účelem soukromé investice.

Námítky prezidenta takto formulované stojí za bližší rozebrání, jelikož se může jednat o pohled na zákon o vyvlastnění, který by mohl mít ve společnosti širší zastoupení. Na tomto místě bych se chtěl ovšem z důvodu členění rigorózní práce zabývat jen jeho prvním argumentem, který je třeba jako nepodložený odmítnout. Na území dnešní ČR nebyl a ani v současné době není právní institut vyvlastnění upraven

---

<sup>199</sup> Srov. § 1 odst. 2 ZoV ve spojení se zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>200</sup> Srov. průběh legislativního procesu k ZoV (internetové zdroje).

<sup>201</sup> Srov. odůvodnění veta prezidenta republiky k ZoV (internetové zdroje).

komplexně v jednom právním předpise. Zákon o vyvlastnění je sice prvním samostatným vyvlastňovacím předpisem, upravuje ale jen úpravu podmínek a řízení o vyvlastnění. I nadále, stejně jako v minulosti, existují jednotlivé vyvlastňovací normy obsažené v různých právních předpisech, určující konkrétní účel vyvlastnění, které reagují na aktuální potřeby jednotlivých oblastí života společnosti.<sup>202</sup> Již od druhé poloviny 19. století u nás plnil funkci obecného vyvlastňovacího předpisu určitý zákon, v němž byla obsažena všechna základní pravidla vyvlastnění, na něj pak ostatní zvláštní předpisy o vyvlastnění odkazovaly. Stejně tak tomu je i nyní, kdy na vyvlastňovací zákon budou odkazovat předpisy, které obsahují zpravidla jen účel, pro který lze ve veřejném zájmu nemovitost vyvlastnit. Tímto způsobem jsou nastavena pravidla pro vyvlastnění, která plně odpovídají textu Listiny a dostatečně chrání práva občanů a všech na vyvlastnění zúčastněných osob.

Zákon o vyvlastnění navázal svým obsahem na zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který v §§ 108 až 116 upravoval obecné podmínky vyvlastnění zaměřené na potřeby výstavby a organizace území. Přehodnotit bylo třeba zejména způsob a výši náhrad za vyvlastnění, vázanost účinků vyvlastnění na poskytnutí náhrady, jakož i specifickou procedurální stránku vyvlastňovacího řízení, vč. příslušnosti správních orgánů oprávněných vést vyvlastňovací řízení. Při formulaci nové právní úpravy se došlo k závěru, že vyvlastnění pozemků a staveb se svým posláním a významem nejvíce jako zcela organická součást stavebního zákona, a tak si vyžaduje samostatnou zákonnou úpravu, ve které jsou zachovány a využity ty zásady, jež se již v minulosti osvědčily.

Zákon o vyvlastnění stanoví pro vyvlastnění k zákonem stanovenému účelu, pokud tento převažuje nad zachováním práv vyvlastňovaného, přísné podmínky, které lze označit jako principy vyvlastnění.<sup>203</sup> Jedná se o specifikaci ústavních a obecných zákonných předpokladů vyvlastnění, popř. dalších ústavněprávních zásad, a proto budou v rámci podkapitol zabývajících se příslušnou problematikou dále vyloženy:

- preference dohody před vyvlastněním (§ 3 odst. 1),
- nezbytný rozsah a intenzita zásahu do vlastnických práv (§ 4 odst. 1),
- soulad s cíli a úkoly územního plánování (§ 3 odst. 2),

---

<sup>202</sup> Viz Drobník (2007), str. 81.

<sup>203</sup> Srov. Drobník (2007), str. 84 a násl.

- vyvlastnění se provádí výlučně za náhradu (§§ 10 a násl.),
- možnost zrušení (revokace) vyvlastnění (§ 26 a násl.).

Velice významnou legislativní novinku, která upravuje postup vyvlastnění při výstavbě dopravní infrastruktury a je tak ohledně předmětu své úpravy k zákonu o vyvlastnění ve vztahu lex specialis, představuje zák. č. 416/2009 Sb. I když nemění výše popsané základní principy, je dle svých předkladatelů způsobilý celý proces vyvlastňovacího řízení zkrátit až o 6 měsíců, a to zejména tím, že se zpřesňují podmínky doručování, stanovuje se rámec pro kupní cenu pozemku nebo stavby, modifikují se podmínky pro akceptaci návrhu dohody nebo smlouvy, odkladný účinek rozhodnutí resp. možnost přiznání odkladného účinku soudem a některé další podmínky uvedené v zákonu o vyvlastnění. Pronajímatel má nadto právo vypovědět nájem pozemku nebo stavby bez ohledu na dobu trvání nájmu.

## **B. Vyvlastnění zákonem nebo na základě zákona ve SRN**

Vyvlastnění smí být podle čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ provedeno pouze přímo zákonem nebo správním aktem, popř. obdobným právním aktem veřejné správy na základě zákona. Jen zákonodárce může pro plnění úkolů obecného blaha vybrat takové věcné oblasti, pro jejichž uskutečnění připustí nebo nařídí vyvlastnění.<sup>204</sup> Čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ požaduje v každém případě zákon jako podklad pro vyvlastnění, ve kterém je určeno, s jakým záměrem, za jakých předpokladů a pro které účely má být vyvlastnění přípustné. Složky výkonné moci mohou být poté činné pouze v rámci a mezích zákonného zmocnění. Nesmí přitom překročit zákonem vyhrazenou příslušnost, porušit právní předpisy upravující postup při vyvlastnění a v jednotlivých případech uskutečnit toliko zákonem předvídané účely vyvlastnění.<sup>205</sup>

Odnětí vlastnictví je tedy ve SRN možné dvěma způsoby, a to přímo zákonem (v něm. terminologii obecně známé jako „Legalenteignung“) nebo právním aktem veřejné správy (v něm. terminologii obecně známé jako „Administrativenteignung“). Vyvlastnění zákonem se vyznačuje tím, že zákon přímo po nabytí své účinnosti bez dalšího prováděcího aktu odnímá nebo omezuje konkrétní vlastnické právo, které

<sup>204</sup> Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 84.

<sup>205</sup> Srov. BVerfGE 56, 249, 261.

přísluší určitelnému okruhu osob ve smyslu čl. 14 odst. 1 věta 2 ZZ.<sup>206</sup> Představuje relativně nový právní institut, který byl rozvinut v době Výmarské republiky judikaturou Říšského soudu.<sup>207</sup> V ostatních případech dochází k odnětí konkrétního vlastnického práva na základě zákona opatřením veřejné správy.<sup>208</sup> Podle názoru Spolkového ústavního soudu musí být vyvlastnění v zásadě uskutečněno jen právním úkonem orgánu veřejné správy ve formě správního aktu,<sup>209</sup> který může být napaden opravnými prostředky.<sup>210</sup> Pokud zákonodárce zvolí vyvlastnění přímo zákonem, odnímá tím postiženým osobám možnost obrátit se dle čl. 19 odst. 4 ZZ na příslušný soudní orgán a významně tak omezuje možnost jejich soudní ochrany. Zákonodárství totiž nepatří ve smyslu uvedeného ustanovení Základního zákona k „veřejné správě“. Postiženým osobám proto zbývá jen možnost podání ústavní stížnosti.<sup>211</sup> Z těchto důvodů je vyvlastnění přímo zákonem přípustné pouze pro úzký okruh případů tehdy,<sup>212</sup> jestliže může být ospravedlněno zvláštními okolnostmi. Takovým výjimečným případem je např. zákon o výstavbě vodních hrází ve spolkové zemi Hamburk (známý jako „Hamburgisches Deichordnungsgesetz“). Podle názoru Spolkového ústavního soudu,<sup>213</sup> jenž uznal tento zákon za ústavně konformní, stál zákonodárce po katastrofálních povodních v roce 1962 před úkolem vybudovat v krátké době rozsáhlý systém hrází, který by nebylo možné naplnit prováděním dílčích vyvlastnění.<sup>214</sup> Z výše uvedeného tedy jasně vyplývá, že vyvlastnění přímo zákonem je možné pouze ve výjimečných případech.<sup>215</sup> Pro úplnost je třeba uvést, že vyvlastnění na základě zákona lze uskutečnit i podzákonným právním předpisem (nařízením nebo vyhláškou), pokud jsou tyto předpisy vydány na základě zákona, který mimo jiné upravuje i způsob poskytování a určení výše náhrady za vyvlastnění.<sup>216</sup>

Nejvýznamnějším zákonem, jež obsahuje právní úpravu vyvlastnění, je stavební zákon, který se použije pro účely uvedené v § 85 odst. 1. V následujících ustanoveních

<sup>206</sup> Srov. Bryde in: von Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 74 a násl.

<sup>207</sup> Srov. Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 85.

<sup>208</sup> Blíže. BVerfGE 58, 300, 330.

<sup>209</sup> Nüßgens/Boujong (1987), str. 143.

<sup>210</sup> BVerfGE 58, 300, 330 a násl.

<sup>211</sup> Srov. BVerfGE 24, 367, 401 a násl.; Manssen (2007), str. 206.

<sup>212</sup> BVerfGE 24, 367, 401 a násl.; 45, 297, 331; 95, 1, 22; srov. k tomu ještě Papier (JZ 1987), str. 621.

<sup>213</sup> Srov. BVerfGE 24, 267, 403.

<sup>214</sup> K dalšímu případu srov. např. BVerfGE 45, 297 a násl.

<sup>215</sup> Bryde in: von Münch/Kunig, GGK, Art. 14, mrg.č. 77.

<sup>216</sup> Bryde in: von Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 76.

jsou detailně upraveny podmínky přípustnosti vyvlastnění, poskytnutí náhrady za vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Nejčastějším případem je, že má být v souladu s územním plánem určitý pozemek použit nebo k takovému použití připraven (právní předpisy spolkových zemí se poté neaplikují). Pokud jde o vyvlastnění k uskutečnění plánu výstavby, použije se naproti tomu zvláštní právní úpravy Spolku nebo spolkových zemí.<sup>217</sup> Tyto předpisy obsahují převážně jen stručnou úpravu a převážně tak odkazují na vyvlastňovací právo spolkových zemí, resp. obecné vyvlastňovací zákony.<sup>218</sup>

Pro vyvlastnění nemovitostí, přesněji řešeno pozemků, platí z výše uvedených zákonů základní principy, které jsou v podstatě shodné s českým zákonem o vyvlastnění. V německé právní úpravě jsou ovšem detailněji propracované.<sup>219</sup>

- účelu, který musí sloužit obecnému prospěchu, nelze dosáhnout jiným způsobem (§ 87 odst. 1 BauGB),
- navrhovatel se musí pokusit o vážně míněné nabytí vlastnictví cestou dohody za přiměřených podmínek a tento pokus musí být neúspěšný (§ 87 odst. 2 BauGB) – uzavření dohody je upřednostňováno jak před zahájením, tak i během vyvlastňovacího řízení (§§ 110, 111 BauGB),
- vyvlastňovací zásah uskutečněný jen v nezbytném rozsahu a intenzitě (§ 92 BauGB),
- vyvlastnění se provádí výlučně za náhradu, jež je poskytována zpravidla jednorázově v penězích. Stavební zákon upravuje ovšem i pravidla pro poskytnutí náhradních pozemků či zřízení jiných práv (§§ 93 a násl. BauGB),
- umožnění revokace vyvlastnění, tzv. „Rückenteignung“, vč. poskytnutí náhrady (§ 102 BauGB).

Zásady vyjádřené v BauGB jsou použity i v obecných vyvlastňovacích předpisech spolkových zemí, které na spolkový stavební zákon přímo odkazují nebo jeho zásady opakují.

---

<sup>217</sup> Viz pozn. 151 a 153 (kromě BauGB).

<sup>218</sup> Viz pozn. 142.

<sup>219</sup> Srov. zejména §§ 85 a násl. BauGB.

## 5. Účel vyvlastnění obecně

Účelem vyvlastnění je třeba rozumět právní důvody (tituly), pro které je při splnění dalších podmínek stanovených zákonem možno přistoupit k vyvlastnění. Účel vyvlastnění stanoví, čemu nebo pro co bude muset vlastnické právo vyvlastňovaného ustoupit veřejným zájmům, resp. potřebám společnosti.<sup>220</sup> Formulace účelu vyvlastnění by tak měla vždy odpovídat celospolečenským zájmům v době, kdy byl zákon přijat a následně být popřípadě přizpůsobována.

V České republice i Spolkové republice Německo je přijata řada zákonů, které jsou odlišně strukturované, avšak účely vyvlastnění se v nich v zásadě překrývají, jak je doloženo v následujících podkapitolách. Účelům vyvlastnění dle stavebních předpisů<sup>221</sup> přitom bude z důvodu jejich mimořádného postavení v této oblasti práva věnována zvláštní pozornost.

### 5.1. Přehled účelů vyvlastnění v ČR a SRN

#### A. Systematika účelů vyvlastnění v ČR

Z jiných než zákonem daných důvodů není vyvlastnění přípustné. Zákon o vyvlastnění neobsahuje jednotlivé konkrétní tituly vyvlastnění, ale stanoví je řada zvláštních zákonů, na které zákon o vyvlastnění v § 3 odst. 1 odkazuje (řada z nich připouští i jiná omezení vlastnického práva). Ohledně podmínek vyvlastnění, náhrady za vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení se použije obecný zákon o vyvlastnění, jestliže nestanoví zvláštní zákon jinak.

Zákony vymezující účely vyvlastnění tímto naplňují podmínku, podle níž lze vyvlastnit jen na základě zákona. Níže podám přehled o základních účelech vyvlastnění se stručnou specifikací. Z důvodu přehlednosti předkládané práce nebudou podmínky a předpoklady jednotlivých účelů detailně popisovány (vyjma možnosti vyvlastnění dle stavebního zákona v následující podkapitole), je proto nutné je hledat v uvedených zákonných ustanoveních v kontextu daného zákona:

---

<sup>220</sup> Srov. Preisler: Účely vyvlastnění (internetové zdroje).

<sup>221</sup> Srov. § 170 StZ. a § 85 BauGB.



- Dle § 170 **zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem uskutečnění veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšných opatření pro zvýšení ochrany před povodněmi a jinými přírodními katastrofami, staveb a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu, asanace (ozdravění území), vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku.
- Dle § 15 odst. 3 a § 17 odst. 2 **zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem zachování nemovité kulturní památky<sup>222</sup> a zajištění její potřebné péče. K základním povinnostem vlastníka kulturní památky patří povinnost na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit před ohrožením, poškozením a znehodnocením. Zanedbává-li vlastník dlouhodobě nemovitou kulturní památku, která není státním majetkem, a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem, může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně kulturní památka vyvlastnit. Zákon umožňuje též vyvlastnění pozemků a staveb, je-li to nezbytné k vytvoření ochranného pásma nemovité kulturní památky.
- Dle § 31 odst. 4 písm. b) **zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem dobývání ložisek vyhrazených nerostů. Výhradními ložisky jsou ložiska vyhrazených nerostů<sup>223</sup>, které zákon označuje za nerostné bohatství, jež je ve vlastnictví České republiky. Povinnosti a oprávnění organizací při dobývání výhradních ložisek upravuje § 31 horního zákona, který opravňuje organizace pro plnění úkolů stanovených horním zákonem nabývat nemovitosti nebo práva k nim, a to i v rámci procesu vyvlastnění.

---

<sup>222</sup> Srov. § 2 a § 4 zákona o státní památkové péči.

<sup>223</sup> Srov. § 3 odst. 1 a 2 horního zákona.

- Dle § 60 odst. 1 a 2 **zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem ochrany přírody a krajiny. Vyvlastnění dle tohoto ustanovení, tedy za účelem ochrany přírody a krajiny, je ovšem možné pouze „v případech stanovených zvláštním zákonem“. Lze usuzovat, že tímto zvláštním předpisem by měl být zejména stavební zákon.<sup>224</sup> Jelikož zákon umožňuje v celé řadě případů omezit výkon vlastnického práva a zjednat tak nápravu, není a s největší pravděpodobností ani v budoucnu nebude představovat často užívaný základ pro vyvlastnění.
- Dle § 14 odst. 2 **zák. č. 62/1988 Sb., o geologických pracích**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem vyhledávání ložisek ropy nebo zemního plynu, vyhledávání ložisek vyhrazených nerostů hrazených plně z prostředků státního rozpočtu, vyhledávání a průzkumu zdrojů podzemních vod pro hromadné zásobování pitnou vodou nebo přírodních léčivých zdrojů, zjišťování a hodnocení geologických údajů pro tvorbu a ochranu životního prostředí a další – tedy za účelem geologického průzkumu. Při záměru provádět geologické práce spojené se zásahem do pozemku jsou organizace povinny uzavřít s vlastníkem (event. nájemcem) písemnou dohodu o provádění geologických prací, zřízení pracovišť, přístupových cest, (...), jakož i provádění nezbytných úprav půdy. Nedojde-li k dohodě, může být rozhodnuto o omezení vlastnického práva uložením povinnosti strpět provedení geologických prací. Takové rozhodnutí lze vydat ve veřejném zájmu a v souladu se státní surovinovou politikou, v nezbytném rozsahu, na dobu určitou a za náhradu – tzn. za v zásadě identických podmínek jako stanoví zákon o vyvlastnění.
- Dle § 17 odst. 1 **zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem uskutečnění stavby dálnice, silnice anebo místní komunikace. K dosažení tohoto účelu je možné vyvlastnit vlastnické právo k pozemku, stavbě a zařízení. Nezbytným právem opravňujícím stavebníka ke zřízení požadované stavby na dotčeném

---

<sup>224</sup> Srov. zejména § 170 odst. 1 písm. b) StZ.

pozemku je právo odpovídající věcnému břemenu. V rozhodnutí o vyvlastnění může být ovšem dle § 4 odst. 3 ZoV odejmuto vlastnické právo v plném rozsahu, jestliže o to vyvlastňovaný požádá a prokáže se, že pozemek, stavba nebo jejich části nebude možné užívat vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Účel vyvlastnění zde stanovený se v zásadě kryje s účelem obsaženým v § 170 odst. 1 písm. a) StZ., kdy pod veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury spadají nepochybně i stavby pozemních komunikací.<sup>225</sup> Dále zákon o pozemních komunikacích řeší v § 17 odst. 2 případ, kdy stavba dálnice, silnice či místní komunikace existuje na cizím pozemku a nedaří se uzavřít dohodu s vlastníkem tohoto pozemku. V takovém případě je možné na žádost vlastníka komunikace zřídit věcné břemeno pro účel užívání dané komunikace.

- Dle § 33 **zák. č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem ochrany přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a jejich využití k léčebným účelům. Veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a nezávadnosti. Pro umožnění vyhledávání přírodního léčivého zdroje lze vlastnická práva k nemovitosti omezit. Pro využívání nebo ochranu přírodního léčivého zdroje a ochranu zdroje přírodní minerální vody lze vlastnická práva omezit nebo nemovitost vyvlastnit.
- Dle § 24 odst. 4, § 25 odst. 5, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 2, § 76 odst. 7 **zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem zřízení a provozování elektroenergetické přenosové a distribuční soustavy, plynárenských zařízení, rozvodných tepelných zařízení. Uvedený zákon

---

<sup>225</sup> Srov. § 2 odst. 1 písm. k) bod 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. l) StZ.

zpracovává hned tři odvětví, a to elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství. V oblasti elektroenergetiky je provozovateli přenosové a distribuční soustavy uloženo zřídit věcné břemeno umožňující zřízovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení přenosové a distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umisťovat v nich vedení. Prioritu má samozřejmě dohoda s vlastníkem nemovitosti. Jestliže se dohoda nezdaří, popř. vlastník není znám, a záměry vyvlastnítele jsou v souladu s podmínkami územního rozhodnutí a stavebního povolení, může být přistoupeno k vyvlastnění v podobě zřízení věcného břemene. Podobný postup se předpokládá i u provozovatele přepravní, distribuční soustavy a podzemního zásobníku plynu a provozovatele rozvodného tepelného zařízení, tedy pro oblast plynárenství a teplárenství.

- Dle § 55a **zák. č. 254/2001 Sb., o vodách**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem výstavby veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi. S účinností novely zákona o vodách (zák. č. 181/2008 Sb.) byl do předpisu včleněn nový vyvlastňovací titul. V současné době tak lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům a stavbám potřebná pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi (např. hráze a přehrad). Veřejně prospěšnou stavbou se přitom dle StZ rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Možnost vyvlastnění pro uskutečnění veřejně prospěšného opatření ke snižování ohrožení v území s povodněmi a jinými přírodními katastrofami je zakotvena v § 170 odst. 1 písm. b) StZ. Veřejně prospěšným opatřením se zde rozumí opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. Stavební zákon tak obsahuje celou řadu vyvlastňovacích titulů svým významem zdaleka nepřevyšujících stavby na ochranu před povodněmi (např. kanalizace, popř. další opatření nestavební povahy vedoucí ke snižování ohrožení v území s povodněmi).

- Dle § 104 **zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem zřízení a provozování komunikačního vedení veřejné komunikační sítě a dalších obdobných zařízení na cizím pozemku nebo stavbě popř. v nich. Zákon dává podnikateli zajišťujícímu veřejnou komunikační síť možnost zřizovat a provozovat na cizím pozemku nebo v něm nadzemní nebo podzemní vedení veřejné komunikační sítě, včetně opěrných bodů, telefonních budek a přípojných vedení veřejné komunikační sítě, dále anténní stožáry, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě a další (obdobně též pro zřizování a provozování podobných zařízení na cizí stavbě nebo v ní). Prostor pro realizaci těchto oprávnění je podmíněn jednak územním rozhodnutím a dále uzavřením smlouvy s vlastníkem. Z různých zákonem vypočtených důvodů ovšem k uzavření smlouvy dojít nemusí – např. vlastník nemovitosti není znám, je nečinný, nedosažitelný, není dosud určen, vlastnictví k nemovitosti je sporné nebo nedošlo k akceptaci návrhu ze strany vlastníka – poté může být podána žádost o vyvlastnění. Rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu bude rozhodnuto o zřízení odpovídajícího věcného břemene.
- Dle § 6 **zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 61/1956 Sb., o těžbě rašelin**, za účelem uskutečnění směrného plánu využití rašelinišť. Vyvlastněny mohou být podle tohoto přes půl století platného a doposud nezměněného předpisu nemovitosti a práva, jichž je třeba k uskutečnění směrného plánu využití rašelinišť, nedojde-li s vlastníkem k dohodě. Co je směrný plán využití rašelinišť, objasňuje § 6 vyhlášky Ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 151/1957 Ú.l., kterou se vydávají podrobnější předpisy o těžbě rašelin. Směrný plán obsahuje zejména údaje o rozsahu těžby, způsobu využití a rekultivace rašelinišť.
- Dle § 5a odst. 2 **zák. č. 266/1994, o drahách**, ve znění pozdějších předpisů, za účelem umístování sítí technického vybavení v obvodu železniční dráhy. Sítí technického vybavení zákon rozumí energetické,

vodovodní, stokové, telekomunikační, popř. jiné sítě technického vybavení, které neslouží k provozování drah a drážní dopravě na drahách. Tyto sítě mohou být umísťovány v obvodu železniční dráhy jen na základě písemné smlouvy o zřízení věcného břemene uzavřené mezi vlastníkem dráhy a vlastníkem sítě technického vybavení. Nedojde-li k uzavření smlouvy, lze vlastnická práva omezit jen v rámci vyvlastňovacího řízení.

- Jako specifické případy lze označit **zákony obsahující ad hoc účel vyvlastnění** (vyvlastnění pro speciální účel). Tyto pokusy zákonodárce dopadly ovšem vesměs neúspěšně, když zákony, resp. příslušná ustanovení uvedené pod prvními dvěma odrážkami byly Ústavním soudem zrušeny a zákon uvedený pod třetí odrážkou je svou úpravou v zásadě totožný jako předcházející:
  - novela zák. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, s účinností 1.5.2004 doplnila nový § 3a: „Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se SRN a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“ Ústavní soud uvedené ustanovení zrušil vyhlášením nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (publikace č. 327/2005 Sb.) dne 28.6.2005 s poukazem na porušení principu dělby moci, nedodržení požadavku obecnosti právního předpisu a dále z důvodu aplikace neurčitého právního pojmu v konkrétním případě, čímž bylo zasaženo do pravomoci svěřené moci výkonné a neumožněn efektivní soudní ani správní přezkum. Důvody zrušení leží v úzké souvislosti s formulací veřejného zájmu, proto tuto problematiku popíší podrobně v příslušné kapitole,
  - zák. č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, který za veřejný zájem v § 1 označil „vzletovou a přistávací dráhu 06R – 24L Letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního

města Prahy a Hostovice, a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz.“ I tento zákon byl nálezem Ústavního soudu publikovaném pod sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 26.3.2009 zrušen, a to na základě zásadně stejné argumentace popsané výše,

- kontroverzní zák. č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který prohlašuje za veřejný zájem všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice – Sulkov spolu se všemi správními řízeními prováděnými správními úřady ve věcech výstavby obchvatu, nebyl přezkumu Ústavním soudem předložen, a proto se dosud jedná o platný a účinný právní předpis. V praktickém životě byl však v podstatě obsolentní, neboť úředníci jej nevyužívali z obavy z jeho neústavnosti a potenciálního nebezpečí budoucího napadení jejich rozhodnutí z tohoto důvodu.

Je až s podivem, že ani uvedené negativní zkušenosti s uplatněním ad hoc zákonů v praxi nedokázaly poslance odradit od dalších pokusů v podobném duchu. Poslední návrh představoval v nedávné době sněmovní tisk č. 549 (návrh zákona o rychlení výstavby rychlostní komunikace R35). V průběhu legislativního procesu<sup>226</sup> byl ovšem tento návrh ještě několikrát pozměněn a nakonec byl přijat jako obecný zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.

Sleduje-li se účelem vyvlastnění provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze je podle § 3 odst. 2 ZoV provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, jež jsou podrobně rozpracovány v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Soulad s cíli a úkoly územního plánování se zpravidla prokazuje územním rozhodnutím nebo regulačním plánem. Pro účely vyvlastnění stanovené v § 170 odst. 1 stavebního zákona je navíc požadováno, aby byly vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci.

---

<sup>226</sup> Srov. průběh legislativního procesu zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (internetové zdroje).

## B. Systematika účelů vyvlastnění ve SRN

Vyvlastnění může ve Spolkové republice Německo sloužit pouze k plnění veřejných úkolů (něm. „zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“) a tím obecnému blahu. Plnění státních úkolů se odráží v zákonné úpravě Spolku i spolkových zemí, jejichž zákonodárné sbory mohou s ohledem na společenské a hospodářské potřeby stanovit zákonem konkrétní účel vyvlastnění. V současné době jsou jimi na úrovni Spolku zejména:

- Dle § 85 **stavebního zákona („Baugesetzbuch“, zkr. BauGB)** především za účelem užití pozemku podle ustanovení územního plánu nebo takové užití připravit. Tento i další účely stavebního zákoníku budou podrobně popsány v následující podkapitole.
- Dle §§ 10 a násl. **zákona o získávání území („Landesbeschaffungsgesetz“, zkr. LBG)** pro účely obrany. Spolek může na základě a za podmínek tohoto zákona opatřovat pozemky za účelem obrany svého území a dále zejména ke splnění závazků Spolku z mezinárodních smluv o umístění a právním postavení ozbrojených sil cizích států na svém území a k přemístění nebo zřízení veřejných zařízení v přímé souvislosti s uvedenými opatřeními. Při získávání pozemků musí být vyslechnuta zemská vláda, dotčené obce, zohledněno uspořádání území (též zemědělské a průmyslové zájmy) stejně jako zájmy na výstavbě.
- Dle § 22 **obecného zákona o drahách („Allgemeines Eisenbahngesetz“, zkr. AEG)** za účelem stavby a výstavby provozního zařízení drah vč. vedení trakčního proudu. Vyvlastnění k tomuto účelu je ovšem přípustné jen tehdy, když je nezbytné k provedení stanoveného nebo schváleného záměru výstavby. Zákon poté výslovně uvádí, že „další připuštění vyvlastnění není nožné.“
- Dle § 44 **spolkového zákona o vodních cestách („Bundeswasserstraßengesetz“, zkr. WaStrG)** pro účely spolkových vodních cest. Vyvlastnění je v případě nutnosti umožněno pro údržbu a výstavbu spolkových vodních cest, pro zřízení označení a zařízení pro plavební



účely stejně jako k provedení nezbytných opatření na pevnině pro údržbu spolkových vodních cest.

- Dle § 16 **zákona o celní správě („Zollverwaltungsgesetz“, zkr. ZollVG)** za účelem zřízení staveb celní správy v hraničních oblastech<sup>227</sup>. Umožnění vyvlastnění k tomuto účelu je nezbytné k plnění úkolů celní správy vypočtených v § 1.
- Dle § 45 **zákona o hospodaření s energií („Energiewirtschaftsgesetz“, zkr. EnWG)** za účelem obstarání zdrojů energií a jejich vedení ke spotřebitelům. K odnětí nebo omezení práv k pozemku tak může dojít vyvlastněním, jestliže to je nezbytné ke zřízení, provozu nebo změně vedení vysokého napětí nebo zařízení k dodávkám zemního plynu přesně konkretizovaných v §§ 43 a 43b, které jsou stanoveny nebo povoleny plánem výstavby nebo k uskutečnění jiných podobných záměrů pro účely obstarání zdrojů energií.
- Dle § 28 **zákona o letecké dopravě („Luftverkehrsgesetz“, zkr. LuftVG)** pro účely civilního letectví. Rozsah staveb a zařízení, pro které lze na základě tohoto zákona vyvlastňovat, může být při takovéto formulaci účelu vyvlastnění dosti široký.
- Dle § 30 **zákona o přepravě osob („Personenbeförderungsgesetz“, zkr. PBefG)** a § 19 **spolkového zákona o dálkových silnicích („Bundesfernstraßengesetz“, zkr. FStrG)** za účelem uskutečnění schváleného nebo stanoveného záměru stavby (např. spolkové silnice a dálnice, zařízení pro tramvajovou dopravu) dle konkrétního plánu výstavby.

Na úrovni spolkových zemí mohou být a jsou vydávány další vyvlastňovací zákony formulující účely vyvlastnění, pokud příslušná věcná oblast spadá do jejich působnosti. Ve spolkové zemi Hamburk je tak vyvlastnění umožněno například dle § 8 **zákona o hospodaření s odpadem („Hamburgisches Abfallwirtschaftsgesetz“, zkr.**

---

<sup>227</sup> Viz § 14 odst. 1 ZollVG.

HmbAbfG) za účelem zřízení nebo podstatných změn zařízení souvisejících s hospodařením s odpady, dle § 20 a násl. **zákona o památkové péči** („Hamburgisches Denkmalschutzgesetz“, zkr. HmbDSchG) za účelem údržby ohrožených památek, odstranění památky ze svého původního místa a jejím přemístění a výstavbě na místě jiném, k údržbě či úpravě okolí památky, pokud je to důležité pro její ochranu, popř. dle § 74 **vodního zákona** („Hamburgisches Wassergesetz“, zkr. HmbWG) za účelem zlepšení ochrany před povodněmi a k přestavbě existujících vodních děl ve veřejném vlastnictví a podle dalších zákonných vyvlastňovacích zplnomocnění (v jednotlivých spolkových zemích též zejména v rámci silničního a hrázového práva).

Zvláštní druh správního řízení, který se svým průběhem podobá procesu přijímání územního plánu, tj. skládající se z širokého veřejného projednání záměru, připomínkování dotčenými subjekty a úředního projednání, představuje proces tvorby plánu výstavby obecně upravený dle §§ 72 – 78 VwVG resp. paralelních úprav v jednotlivých spolkových zemích. Musí být uskutečněno u záměrů stanovených zvláštními vyvlastňovacími zákony<sup>228</sup> – při standardních stavebních záměrech se tedy neužije. Rozhodnutí správního úřadu nahrazuje v tomto případě i další úřední povolení a souhlasy (typicky řízení o stavebním povolení a mnoho dalších), je závazné, a to i pro vyvlastňovací úřad. Vyvlastnění je poté možné provést za účelem uskutečnění takto schváleného nebo stanoveného záměru stavby.

## 5.2. Vyvlastnění pro účely výstavby

Pozemky a případně stavby jsou vyvlastňovány proto, aby byl uskutečněn nějaký záměr, který musí být dle ústavněprávního požadavku ve veřejném zájmu. Zpravidla dochází k výstavbě a z ní v největší míře ke stavbám pozemních komunikací – dálnic a rychlostních komunikací, dále rychlostních koridorů drah, infrastruktury k vedení energií, přehrad, hrází, popř. dalších staveb sloužících ochraně před povodněmi, staveb nezbytných k provozu letiště, staveb pro obranu státu, infrastruktury pro zásobování vodou, odvádění odpadních vod a jejich čištění atp. Z naprosto podstatné části dojde k vyvlastnění z důvodu realizace dopravní a technické infrastruktury. Na druhou stranu mohou být pozemky obstarávány například k

---

<sup>228</sup> Srov. konkrétně např. § 17 odst. 1 první věta FStrG atp.

uskutečnění těžby nerostů. I když by se mohlo zdát, přihlédneme-li k mediálnímu obrazu jednotlivých kauz především v ČR, že vyvlastňování je při realizaci výše uvedených projektů standardním jevem, opak je pravdou. V drtivé většině případů se podaří uzavřít dohodu s majitelem pozemku. Nejčastějším důvodem nepřijetí dohody je z pohledu vyvlastňovaného nízká částka poskytnuté náhrady, popř. citový vztah k půdě předků nebo se jedná o nezbytný statek pro provozování jejich podnikatelské činnosti.<sup>229</sup>

I při vědomí, že právní základ možnosti vyvlastnění pro některé výše uvedené záměry nevychází ze stavebních zákonů sledovaných států, bych se chtěl na tomto místě věnovat podrobněji právě formulaci a rozsahu jejich účelů vyvlastnění, jelikož se tradičně jedná o základní legislativní články stavebnictví a v zásadě i vyvlastnění. V České republice převzal, na rozdíl od Spolkové republiky Německo, procesněprávní úpravu vyvlastnění obecný zákon o vyvlastnění. V obou stavebních zákonech jsou však upraveny účely vyvlastnění, které jsou základními tituly vyvlastnění v oblasti výstavby.

## **A. Účely vyvlastnění dle stavebního zákona v ČR**

Od počátku roku 2007 je v účinnosti zcela nový zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nahradil dosavadní stavební zákon č. 50/1976 Sb. a zároveň došlo se současným přijetím obecného zákona o vyvlastnění k zásadní změně koncepce právní úpravy vyvlastnění v České republice. Taktéž formulace jednotlivých účelů vyvlastnění ve stavebním zákonu doznaly změn a jejich rozsah se zúžil.<sup>230</sup>

Podle § 170 odst. 1 StZ. lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle stavebního zákona, jde-li o veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, vymezená veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a asanaci (ozdravění) území. Jedná se účely, jejichž realizace předpokládá jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci, tj. zásadách územního rozvoje, územním plánu či regulačním plánu. Jako další účel vyvlastnění doplňuje odst.

<sup>229</sup> Srov. Kubatzky (Stavební právo: Bulletin 2/2003), str. 56-57; Vyvlastňování nemovitostí ve veřejném zájmu – názory z praxe (internetové zdroje).

<sup>230</sup> Srov. dosavadní úpravu § 108 zák. č. 50/1976 Sb. – účely dle § 108 odst. 2 písm. b) a e) již nejsou v novém StZ. obsaženy a ostatní účely jsou modifikovány.

2 uvedeného paragrafu možnost odejmout nebo omezit právo k pozemku k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.

- V dosavadní právní úpravě bylo zakotveno a dle návrhu nového stavebního zákona se počítalo s možností vyvlastnění veřejně prospěšných staveb obecně, tj. pro veřejnou infrastrukturu. Po pozměňujících návrzích v rámci legislativního procesu však platné znění stavebního zákona dopadá pouze na **veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury**. Vymezení těchto pojmů je nutné hledat ve výkladovém § 2 StZ.<sup>231</sup>, kdy dopravní infrastrukturou jsou například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení; technickou infrastrukturou se rozumí zejména vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, energetická vedení atp. V konkrétních případech je tedy třeba posuzovat, zda určitý záměr lze pod danou kategorii zařadit. Vyvlastnit lze **i plochu nezbytnou k zajištění výstavby těchto projektů a jejich řádnému užívání pro stanovený účel**. I v tomto případě musí být ovšem s ohledem na zásadu přiměřenosti posouzeno, resp. vyvlastnitelem prokázáno, zda a v jakém rozsahu dojde k odnětí vlastnického práva nebo zda postačí zřízení věcného břemene.
- **Veřejně prospěšné opatření** jakožto opatření nestavební povahy představuje nový prvek stavebního zákona<sup>232</sup> a zároveň další účel vyvlastnění. Stejně jako tomu je u veřejně prospěšných staveb, ani v případě veřejně prospěšných opatření nelze vyvlastnit pro všechny jeho druhy, ale jen pro zákonem uvedené, a to **snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví**.
- Možnost vyvlastnění **pro realizaci staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu** dle stavebního zákona se v podstatě kryje s §

---

<sup>231</sup> Blíže k pojmu veřejně prospěšná stavba § 2 odst. 1 písm. l) StZ; dopravní infrastruktura § 2 odst. 1 písm. k) bod 1; technická infrastruktura § 2 odst. 1 písm. k) bod 2.

<sup>232</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. m) StZ.

45 zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Podle něho lze za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu výjimečně vyvlastnit ve zkráceném řízení nemovité (i movité) věci a práva, a to právě pro účely zajišťování obrany státu. Pro tento účel vyvlastnění se užije stavební zákon vždy v době míru, ale nic nebrání tomu, aby mohl být aplikován i za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu, neboť i v těchto obdobích musí být splněna podmínka výjimečnosti pro vyvlastnění ve zkráceném řízení. Je ovšem třeba dodat, že nutnost rychlého postupu lze v těchto napjatých obdobích předpokládat, a proto také zákon o zajišťování obrany České republiky obsahuje specifickou úpravu podmínek vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení.

- Zákon připouští také vyvlastnění **pro asanaci (ozdravení) území**, přitom tento pojem blíže nekonkretizuje. Alespoň k pomocnému výkladu je možné použít ustanovení § 97 StZ., i když řeší odlišnou problematiku. Na základě něho lze dovést, že ozdravit je zapotřebí zejména území postižené živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území.<sup>233</sup>

Výše uvedené stavby a veřejně prospěšná opatření specifikovaná v § 170 odst. 1 StZ. musí být vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci, jinak vyvlastnění není možné uskutečnit. Tímto požadavkem je mimo jiné zdůrazněna možnost formování veřejného zájmu širší veřejností a zároveň význam veřejné kontroly. Právě veřejnost má možnost při projednávání územně plánovací dokumentace uplatňovat různými formami svůj vliv; stejně tak každý vlastník jako potenciální vyvlastňovaný.

- I poslední účel vyvlastnění obsažený v novém stavebním zákonu má svou historii a byl v poněkud odlišné podobě obsažen ve starém stavebním zákonu<sup>234</sup>. V současné době lze dle § 170 odst. 2 StZ. právo k pozemku odejmout nebo omezit **nejen k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup ke stavbě, ale nově též pro řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě**. Již ovšem není možné vyvlastněním zatížit

---

<sup>233</sup> Srov. též Preiler: Účely vyvlastnění (internetové zdroje).

<sup>234</sup> Srov. § 108 odst. 2 písm. d) zák. č. 50/1976 Sb., podle kterého bylo možné vyvlastnit jen ve veřejném zájmu a pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě.

stavbu věcným břemenem cesty (průchodu). Na základě občanskoprávní úpravy obsažené v § 151o odst. 3 obč. zák. může také soud za určitých podmínek na návrh vlastníka stavby, jestliže není zároveň vlastníkem přilehlého pozemku, zřídit v jeho prospěch věcné břemeno spočívající v právu cesty přes tento přilehlý pozemek. Dle judikatury Nejvyššího soudu ČR se jedná jen o právo cesty přes pozemek, nikoliv přes budovu a věcné břemeno není možné zřídit ve prospěch vlastníka pozemku.<sup>235</sup> Zřízení věcného břemena ovšem musí i v tomto případě následovat za náhradou. V konkrétních případech je tedy nutné zvažovat, zda a kdy je aplikovatelná úprava § 151o odst. 3 obč. zák. nebo § 170 odst. 2 StZ. (vyvlastnění) – vždy se ovšem jedná o nejzazší prostředek, jak se vlastník může domáhat svých oprávnění. To znamená, že přístup, užívání nebo příjezd nelze zajistit jinak (např. smluvně založeným věcným břemenem, nájemní smlouvou atd.).

## **B. Účely vyvlastnění dle stavebního zákoníku ve SRN**

Stavební zákon („Baugesetzbuch“, zkr. BauGB), který nahradil předchozí stavební zákon („Bundesbaugesetz“, zkr. BBauG), pochází z r. 1960 a byl několikrát výrazně změn resp. doplněn. Ustanovení páté části stavebního zákona (§§ 85 a násl. BauGB) představují rozsáhlou úpravu vyvlastnění ke stavebním účelům a upravují postup získávání pozemků, popř. jiných v § 86 stanovených předmětů vyvlastnění.

§ 85 odst. 1 BauGB jmenuje celkem sedm účelů, pro které může být vyvlastnění dle tohoto zákona provedeno (nedotčené zůstávají dle § 85 odst. 2 BauGB předpisy o vyvlastnění upravující jiné než zde uvedené účely vyvlastnění)<sup>236</sup> – mnohá ustanovení týkající se vyvlastnění jsou z předchozího stavebního zákona převzata. K vyvlastnění tak může dojít za účelem:

- **Užití pozemku v souladu s ustanovením územního plánu nebo takové užití připravit** (posléze uvedený případ bude zejména následovat, jestliže se má pozemek stavebně připravit – např. odstraněním či zasypaním různého zařízení, staveb nebo rostlin a keřů). Tento účel má sloužit

<sup>235</sup> Srov. rozh. NS ČR sp. zn. 22 Cdo 1274/2003 a 22 Cdo 2317/2004.

<sup>236</sup> Srov. např. § 19 FStrG, 22 AEG, 28 LuftVG, 30 PBefG, § 44 WaStrG.

uskutečnění územního plánu a prosazení jeho ustanovení.<sup>237</sup> Existence územního plánu sama o sobě ještě vyvlastnění neospravedlňuje. Samozřejmým předpokladem je, že územní plán bude účinný a ustanovení územního plánu dostatečně určitá. Územní plánování ovšem nemusí odpovídat zvláštním požadavkům přípustnosti vyvlastnění. Jeho cíle a zásady stanovené v § 1 odst. 5 a 6 BauGB se vztahují spíše na vztahy a zájmy v širším pohledu, tzn. že jde o celkovou úpravu užívání území a nikoliv primárně o jednotlivosti – ty vyplývají až z aktů uskutečňující územní plán. Územní plán tak nemůže být pro vyvlastnění zcela závazný a ve vyvlastňovacím řízení je nutno zkoumat, jestli je vyvlastnění určitého pozemku v konkrétním čase vhodné, nezbytné a přiměřené.

- **Užití nezastavěných nebo zanedbatelně zastavěných pozemků, které se nenacházejí v oblasti územního plánu, ovšem leží uvnitř zastavěného území, v souladu se stavebněprávními předpisy, zejm. k vyloučení stavebních mezer.** Tento účel vyvlastnění slouží k uspořádání výstavby v zastavěném území<sup>238</sup> a k vyloučení stavebních mezer, ovšem pouze za podmínky, že pro takové zastavěné území neplatí žádný územní plán (hranice zastavěného území může obec stanovit vyhláškou). V oblasti platnosti územního plánu může být tedy použit účel vyvlastnění uvedený výše.
- **Obstarání pozemků a práv pro poskytnutí náhrady za vyvlastnění ve formě náhradního pozemku či náhradních práv** (dle něm. právní terminologie „Ersatzlandenteignung“, „Ersatzrechtsenteignung“). Podle stavebního zákona je možné poskytnout náhradu za předmět vyvlastnění i v jiné formě než penězi, a to poskytnutím náhradních pozemků, popř. též náhradních práv. I při vyvlastnění k tomuto účelu musí být splněny všechny podmínky vyvlastnění s tím, že o některé další jsou doplněny v §§ 90 a 91 BauGB. V případě náhradních pozemků (a analogicky i náhradních práv) je tak vyvlastnění přípustné, jestliže vyvlastnitel nemůže nabýt odpovídající pozemky na volném trhu; jejich vlastníci nevyužívají pozemky

---

<sup>237</sup> Srov. § 9 BauGB, který pojednává o obsahu územního plánu.

<sup>238</sup> Srov. §§ 19 a 34 BauGB.

ke svému podnikání, resp. jejich odnětí by podnikání vlastníka ohrozilo; popř. se nejedná o pozemky určené k tomu, aby sloužily veřejným zájmům, sociální péči, výchově, výzkumu, lékařské a zdravotní péči atp. Mimo rozsah územního plánu nebo zastavěné území mohou být pozemky za tímto účelem vyvlastněny jen tehdy, jestliže mají být užívány v zemědělství nebo lesním hospodářství. Aby bylo zabráněno tzv. řetězení vyvlastnění do nekonečna, je výslovně v § 90 odst. 4 BauGB stanoveno, že „vyvlastnění za účelem poskytnutí náhrady vlastníku, jehož pozemek byl vyvlastněn pro obstarání náhradního pozemku, je nepřípustné.“

- **Přípravy pozemků ke stavebnímu využití, pokud vlastník nesplní povinnost vyplývající pro něj z § 176 odst. 1 nebo 2 BauGB**, tzn. příkaz ke stavbě (něm. „Baugebot“). Dle uvedeného ustanovení může obec v oblasti platnosti územního plánu (podobně též v případě zastavěného území) přikázat vlastníku pozemku, aby v přiměřené lhůtě zastavěl svůj pozemek dle ustanovení územního plánu nebo aby mu přizpůsobil budovu nebo jiné zařízení. Jak bylo uvedeno u jiných účelů, i zde platí, že samo nesplnění příkazu ke stavbě vyvlastnění neospravedlňuje – v každém případě je třeba zejména zkoumat, zda nelze příkaz prosadit správním donucením, tj. pokutou apod. Při zohlednění zásady přiměřenosti by měl mít příkaz ke stavbě zásadně přednost před vyvlastněním k účelům zmíněným v prvních dvou odrážkách.
- **Zachování staveb z důvodů a za podmínek uvedených v § 172 odst. 3 až 5 BauGB dle příslušné vyhlášky**. Obce mají pro zachování urbanistického charakteru určité oblasti, k zachování struktury obyvatelstva nebo pro nové urbanistické uspořádání pravomoc vyznačit tyto oblasti přímo v územním plánu nebo ve zvláštní vyhlášce (něm. „Erhaltungssatzung“). Vyvlastnění přichází v úvahu zejména tehdy, když vlastník nemůže z ekonomických důvodů určitou stavbu zachovat a veřejný zájem zároveň převažuje nad odstraněním nebo přestavbou k jinému účelu.



- **Zachování nebo odstranění staveb z důvodů uvedených v § 171 d odst. 3 BauGB v rámci vyhlášky o zajištění prováděcích opatření k přestavbě města.** Obec může ve své vyhlášce v rámci opatření o přestavbě města za splnění dalších podmínek<sup>239</sup> označit území přestavby města a zde případně pozemek i vyvlastnit, aby mohla být zachována nebo odstraněna určitá stavba.

## 6. Veřejný zájem a jeho prokázání

S pojmem „veřejný zájem“ (něm. „Gemeinwohl“, angl. „public interest“) pracuje celá řada právních norem a lze jej tak přiřadit mezi důležité právní instituty. Z pohledu vyvlastnění má zásadní význam, jelikož představuje v ústavách států i mezinárodněprávních dokumentech tradičně jeho jediné možné zdůvodnění. Zcela přesnou právní definici nelze ovšem s ohledem na rozmanitost, proměnnost vztahů a nutnost vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s úspěchem obecně koncipovat, a proto ji také v právních řádech České republiky ani Německa nenalezneme.<sup>240</sup>

Obecně platí, že veřejný zájem naplňuje zájmy určité pospolitosti, je zájmem obecným či veřejně prospěšným, přičemž je nutné si uvědomit, že „ne každý kolektivní zájem lze označit za zájem veřejný“ a že „uspokojování kolektivních zájmů může být v mnoha případech s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu.“<sup>241</sup> Samozřejmě nesmí být též v rozporu s právními předpisy.

V těchto souvislostech je nutné si uvědomit, že účel vyvlastnění, jenž musí být stanoven v zákoně, představuje způsob prokázání veřejného zájmu – tímto se s veřejným zájmem ztotožňuje. V každém jednotlivém případě musí být ovšem dále zkoumáno, zda veřejný zájem na dosažení konkrétního účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného či jiného veřejného zájmu.

Je nepochybné, že v pojmovém protikladu k veřejnému zájmu opticky stojí zájem soukromý. Eliáš ale správně poukazuje na to, že stavět zájem veřejný do kontradikce k zájmu soukromému bez rozboru vnitřních souvislostí je nepřesné. V reálném životě jsou mnohem častější situace, kdy jsou oba v souladu. Ale ani tam,

<sup>239</sup> Srov. zejména §§ 171 d a násl. BauGB.

<sup>240</sup> Srov. Hendrych a kol. (2009), str. 86 a násl.

<sup>241</sup> Sb.n.u. ÚS sv. 5 násl. č. 23, str. 193 a násl.

kde se soukromý zájem ocitne v protikladu se zájmem veřejným, nejde v první řadě o to, že by veřejnému zájmu měl soukromý zájem automaticky ustoupit, spíše jde o dosažení adekvátního poměru obou a zachování rozumného vztahu proporcionality individuálních a kolektivních zájmů. Veřejnému zájmu odpovídá spíše tato relace rozumné proporcionality.<sup>242</sup>

V dalších odstavcích se budu zabývat pojmem „veřejného zájmu“ ve smyslu normativním, tedy jako součást obsahu určité právní normy. Jedná se o neurčitý, resp. abstraktní právní pojem. Zcela výjimečně může zákonodárce sám určit, že realizace určitého projektu je současně veřejným zájmem. Ve SRN je tomu tehdy, pokud dochází k vyvlastnění přímo zákonem. V České republice naproti tomu zákonodárci taková možnost Listinou dána není.<sup>243</sup> V naprosté většině případů vytváří zákonodárce spíše prostor orgánům moci výkonné, aby zhodnotily, zda konkrétní případ lze pod obsahovou náplň tohoto pojmu zahrnout. Může přitom uvést co nejvíce charakteristických znaků, které by měl obsahovat. Veřejný zájem není navíc jednotná kategorie, jsou různé veřejné zájmy, reprezentované různými nositeli, jež vykazují rozličnou intenzitu a sledují nejrůznější účely. Úkolem aplikační praxe, popř. zákonodárce je rozhodnout, který v konkrétním případě upřednostnit.

Soud pro lidská práva zdůrazňuje, že při zásahu do práva či svobody přiznané Úmluvou musí být vždy sledován cíl, jenž je společensky prospěšný. K posouzení toho, co představuje všeobecný zájem společnosti, který je nevyhnutelně rozsáhlý, mají přitom vnitrostátní orgány poměrně široký rámec volné úvahy, zejména v otázkách hospodářské a sociální politiky. Soud respektuje vnitrostátní zákonodárství v představě, co je „veřejný zájem“, a tento zpravidla uznává, kromě případu, kdy by jeho úsudek neměl zjevně rozumný důvod. Štrasburské orgány tak při své rozhodovací praxi nejprve zkoumají, zda veřejný zájem existuje, a poté porovnávají všeobecný zájem na zbavení majetku s individuálním právem vlastníka na jeho pokojné užívání.<sup>244</sup>

Na závěr bych chtěl zmínit alespoň jeden z názorů, který odmítá možnost odnětí vlastnického práva ve veřejném zájmu. Ten je podle něj totiž vždy pouze zájmem

---

<sup>242</sup> Blíže Eliáš: Veřejný zájem – malá glosa k velkému tématu (internetové zdroje).

<sup>243</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 26.3.2009.

<sup>244</sup> Blíže Svák (2003), str. 759 a násl.; dále rozhodnutí ESLP - případy *Beyeler vs. Itálie* č. 33202/96, *James vs. Spojené království* č. 8793/79, bývalý řecký král *vs. Řecko* č. 25701/94.

jedněch proti zájmu druhých. Za jediný smysluplně definovaný „veřejný zájem“ je tak chápána ochrana soukromého vlastnictví, neboť vytváří pevný základ společenského řádu, namísto aby společnost rozdělval na privilegované a neprivilegované. Dobře naplněný veřejný zájem spočívající v ochraně vlastnictví „je schopen řešit dnešní problémy, jež si lidé dnes – typicky kvůli znárodnění těchto problémů – se soukromým vlastnictvím nikterak nespojují.“ Soukromé vlastnictví dokáže chránit životní prostředí a sebemenšímu vlastníkovu dává prostor pro ochranu přírody. Smluvní svoboda dokáže zajistit pro všechny zúčastněné přijatelné podmínky obchodu, umožňuje rozvoj pokroku, podnikatelství a inovativnosti v různých oblastech a zaručuje tedy nejrychlejší možné řešení nově se objevujících problémů.<sup>245</sup>

Je pravdou, že v současné době může být veřejným zájmem i důležitý zájem jednotlivých občanů, je-li z okolností konkrétního případu zřejmé, že výrazně převažuje nad zájmem jiného vlastníka.<sup>246</sup> Lze se tak opravdu v některých směrech dostat do situace, že jsou opouštěny tradiční občanskoprávní mechanismy k řešení nastálých problémů.

## **A. Chápání, obsah a výklad „veřejného zájmu“ v ČR**

Dle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění možné jen ve veřejném zájmu. Pro vyvlastnění pozemků nebo staveb je veřejný zájem zákonem o vyvlastnění dále konkretizován, kdy § 3 odst. 1 věta 1 ZoV požaduje, aby veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažoval nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. To znamená, že i když je veřejný zájem dán, musí správní orgán dále zkoumat, zda tento převažuje nad zájmem postiženého vlastníka – jedná se o nalezení již výše uvedeného vztahu proporcionality, aby zůstalo zachováno rovnovážné uspořádání společenských poměrů. Stejně tak musí být nalezena přiměřená rovnováha při existenci dvou zájmů veřejných.

Vyvlastnění je v České republice možné jen na základě zákona, tedy konkrétním správním aktem správního orgánu, který musí zároveň dle § 4 odst. 2 ZoV ve vyvlastňovacím řízení veřejný zájem prokázat. Správní orgán se při výkladu pojmu

---

<sup>245</sup> Blíže Šíma: Vlastnické právo vs. „veřejný zájem“ (internetové zdroje).

<sup>246</sup> Srov. např. účel vyvlastnění dle § 170 odst. 2 StZ. – k tomu též rozh. KS v Hradci Králové ze dne 5.6.1998, č.j. 30 Ca 226/97-19 nebo rozh. KS v Českých Budějovicích ze dne 20.5.1998, č.j. 10 Ca 65/98-27.

veřejný zájem zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, poměřuje nejrůznější partikulární zájmy při zvážení všech rozporů a připomínek. Jen úplnost a korektnost tohoto procesu může být atributem oprávněnosti obsahu veřejného zájmu. Pokud je podle něj obsah pojmu veřejný zájem naplněn, musí postupovat, jak norma ukládá. Pro diskreční pravomoc správního orgánu zde není prostor.<sup>247</sup> Z odůvodnění rozhodnutí musí zřetelně vyplynout převaha veřejného zájmu nad řadou soukromých, partikulárních zájmů.<sup>248</sup>

Veřejný zájem musí být v rámci vyvlastňovacího řízení nalezen, zákonodárci nepřísluší, aby stanovil existenci veřejného zájmu zákonem v konkrétní věci. Za protiústavní tak prohlásil Ústavní soud<sup>249</sup> na návrh skupiny senátorů § 3a zák. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, který stanovil, že: „Rozvoj a modernizace vodní cesty (...), je ve veřejném zájmu“. Ústavní soud zdůraznil, že veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné. Napadeným ustanovením došlo k porušení dělby státní moci, konkrétně k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné. Zároveň jí bylo omezeno právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty by byla sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. Zákonodárce však argumentů Ústavního soudu nedbal a zák. č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L Letiště Praha Ruzyně přímo v § 1 označil za veřejný zájem uvedenou vzletovou a přistávací dráhu a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz. V nedávané době byl celý zákon se stejnou argumentací Ústavním soudem zrušen.<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> Srov. Hendrych a kol. (2009), str. 86 a násl.

<sup>248</sup> Srov. rozh. NSS ČR sp. zn. 5 Afs 151/2004-73.

<sup>249</sup> Srov. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28.6.2005 (publikace č. 327/2005 Sb.).

<sup>250</sup> Viz nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 26.3.2009.

## **B. Chápání, obsah a výklad „obecného blaha“ ve SRN**

Čl. 14 odst. 3 věta 1 ZZ představuje základní ústavněprávní ustanovení celého práva týkajícího se vyvlastnění, neboť zavazuje zákonodárce, aby nepoužíval vyvlastnění k libovolným účelům.<sup>251</sup> Podle něj je vyvlastnění přípustné pouze k naplnění obecného blaha. Tento požadavek je dále opakován v § 87 odst. 1 BauGB i obecných vyvlastňovacích zákonech spolkových zemí. Některé spolkové země ve svých zákonech příkladmo uvádějí účely vyvlastnění, které slouží obecnému blahu (např. výstavba zařízení péče o zdraví, sloužící ochraně životního prostředí, dopravní infrastruktury, rozvoje škol, apod.).<sup>252</sup>

Abstraktní právní pojem „obecné blaho“ vyžaduje stejně jako v ČR v jednotlivých případech konkretizaci, která je svým způsobem závislá na politické a hospodářské situaci v zemi. Pouze zákonodárci tak přísluší ve vyvlastňovacích zákonech určit obsahovou náplň obecného blaha a stanovit, pro který účel a za jakých předpokladů má být vyvlastnění přípustné, což podléhá poté soudnímu přezkumu. Nikoliv každý zájem státu nebo společnosti může být tedy jako vyvlastnění ospravedlněno. I ve SRN musí být vyvlastňovacím řízením jasně prokázáno, že k naplnění „obecného blaha“ je vyvlastnění nezbytné. Přitom nestačí, že zamýšlené užití nemovitosti odpovídá územnímu plánu a veřejným zájmům. Navrhovatel musí v konkrétním případě zdůvodnit, proč právě v daném okamžiku je třeba nemovitost vyvlastnit. Přitom se zohledňují zájmy i jiných zúčastněných osob, stejně tak jako důsledky, které pro ně může vyvlastnění mít. Vyvlastňující opatření, které neslouží obecnému blahu, je protiústavní a postiženému je v takovém případě zaručena soudní ochrana. Z tohoto vyplývá, že jak chápání, tak i prokazování veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení je v obou sledovaných státech podobné.

## **7. Cíl vyvlastnění**

Cílem vyvlastnění v České republice i Spolkové republice Německo je zásadně dosáhnout odnětí, popř. omezení vlastnického práva k pozemkům resp. stavbám a získat tím práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění. Zásah do vlastnického práva

---

<sup>251</sup> K historickému vývoji pojmu „obecné blaho“ srov. např. Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 91 a násl.

<sup>252</sup> Srov. Maurer (2009), str. 741.

musí předcházet zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Vyvlastněním tedy nelze „zhojit“ protiprávní stav, resp. jej provést dodatečně se zpětnou účinností. Jeho úkolem totiž není legalizace existujícího stavu.<sup>253</sup>

## A. Cíl vyvlastnění v ČR

Vyvlastnění může spočívat v odnětí vlastnického práva dosavadnímu vlastníkovi (expropriátu) a jeho přechodu na navrhovatele, jež bude realizovat zákonem stanovený účel vyvlastnění (exproprianta); to vše pouze v rozsahu nezbytném. V případě, že lze účelu vyvlastnění dosáhnout i méně intenzivním zásahem, musí být vyvlastnění provedeno pouhým omezením vlastnického práva, zejména zřízením práva odpovídajícího věcnému břemenu. Někdy bude dokonce stačit k dosažení účelu vyvlastnění jen odstranění překážky, kterou představuje existence věcného břemene. Tímto je naplněna základní podmínka vyvlastnění, tj. obsah a rozsah vyvlastnění musí být přiměřený účelu, pro který se vyvlastňuje. Výjimku zakotvuje § 4 odst. 3 ZoV, jež umožňuje, aby expropriát požádal o rozšíření vyvlastnění nad míru nezbytnou k dosažení daného účelu, není-li možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popř. právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich části či věcného břemene buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi.

Vyvlastnění je chápáno jako nejkrajnější zásah do vlastnictví, proto k němu lze přistoupit až po vyčerpání všech ostatních prostředků, které mohou vést k požadované majetkoprávní změně. Mezi takové prostředky patří bezesporu uzavření dohody, tj. smlouvy o převodu nemovitosti, popř. smlouvy o vzniku, zániku nebo změně věcného břemene. Dále zákon o vyvlastnění uvádí v § 5 zrušení spoluvlastnictví soudem podle § 142 obč. zák. Dalším příkladem jiného způsobu získání práv je zřízení věcného břemene soudem.

Vlastnické právo k nemovitostem přechází vyvlastněním přímo z expropriáta na exproprianta. Zástavní, podzástavní právo, zajišťovací převod práva dle § 553 obč. zák. a v zásadě též věcné břemeno váznoucí na nemovitosti a nájem nemovitosti přitom vyvlastněním zanikají.<sup>254</sup> Okruh osob, které mohou být vyvlastněny, a na druhou stranu, které mohou vyvlastnění navrhnout, není omezen. Nesporné se jeví, že v souladu

---

<sup>253</sup> Srov. Sedláčková (Stavbení právo: Bulletin, 4/2006), str. 4.

<sup>254</sup> Srov. § 6 a násl. ZoV.

s ústavní zásadou rovnosti vlastnictví všech subjektů může být vyvlastňovanou osobou jak osoba soukromého práva, což bude naprostá většina případů, tak osoba práva veřejného (zejména stát, kraj nebo obec). Stejně tak lze vyvlastnění provést na návrh osoby veřejného i soukromého práva.<sup>255</sup> Rozhodujícím kritériem vyvlastnění je totiž účel vyvlastnění, který je v souladu s veřejným zájmem, nikoliv charakteristika osoby, která daný účel realizuje.

V praxi je časté, že na nemovitosti, která je předmětem vyvlastnění, vázne právo třetí osoby. Pozitivem nové právní úpravy v zákoně o vyvlastnění je, že tuto problematiku řeší podrobněji a stanoví, která práva vážnoucí na předmětu vyvlastnění, kromě samotného vlastnického práva, vyvlastněním zanikají, která nezanikají a o kterých může vyvlastňovací úřad za splnění zákonem daných požadavků rozhodnout, že nezanikají.<sup>256</sup>

## **B. Cíl vyvlastnění ve SRN**

Vyvlastnění může být zaměřeno na úplné nebo částečné odnětí vlastnického práva k pozemku, které je zaručeno čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ. Ačkoliv se tato konstrukce může zdát na první pohled jasná a srozumitelná, vznikaly určité teoretické i praktické otázky a nejasnosti, které zaměstnávaly Spolkový ústavní soud i právní teorii po několik desetiletí.

Zprvu se nabízí otázka, zda stejně jako pojem tzv. klasické vyvlastnění z 19. století (v něm. terminologii „der klassische Enteignungsbegriff“)<sup>257</sup> spočívá také vyvlastnění v současném pojetí na převodu vlastnictví na nového nositele práva. Podle názoru Spolkového ústavního soudu již nadále není vyvlastnění převodem na nový právní subjekt podmíněno.<sup>258</sup> Může tedy spočívat i v pouhé ztrátě vlastnického práva,<sup>259</sup>

---

<sup>255</sup> Hendrych a kol. (2009), str. 347; srov. dále § 2 zvláštní části důvodové zprávy k zákonu o vyvlastnění (internetové zdroje); Hoetzel (2000), str. 495.

<sup>256</sup> Srov. § 6 a násl. ZoV; Doležal/Mareček/Sedláčková/Sklenář/Tunka/Vobrátilová (2006), str. 339.

<sup>257</sup> Srov. Maurer (2009), str. 693 a násl.

<sup>258</sup> BVerfGE 83, 201, 211; dříve již BVerfGE 24, 367, 394: „Určujícím znakem vyvlastnění je odnětí vlastnictví, nikoliv přechod odňatého objektu vlastnictví.“ Stejně Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 69; Maurer (2009), str. 714; Nüßgens/Boujong (1987), str. 146 a násl.; jiný názor např. Jochum/Durner (JuS 2005), str. 412 a násl.; srov. ještě Rozek (1998), str. 198 a násl.

<sup>259</sup> Maurer (2009), str. 714.

nevyžaduje se záměr státu obstarat určité majetkové hodnoty (statky)<sup>260</sup>, zpravidla je ovšem nutné takto vyvlastnění chápat.<sup>261</sup>

Funkce práva upravující vyvlastnění spočívá v první řadě v nahrazení soukromoprávních forem nabytí vlastnictví státním aktem. Může se proto jednat jak o úplné, tak i o pouze částečné odnětí vlastnictví. Vlastnictví je svrchovaným mocenským opatřením státu převedeno na exproprianta, který jej nabývá ve smyslu občanského práva.

Úplným odnětím se vlastníku ruší právní vztah k určitému předmětu vlastnictví ve svém celku tak, že mu nezůstanou ani užívací práva ani možnost s předmětem vlastnictví nadále disponovat. Prostředek úplného odnětí vlastnického práva je oprávněný jen při uskutečnění takového záměru, který je plánován na časově dlouhé období.<sup>262</sup>

Při částečném odnětí vlastnictví se může jednat o odnětí ve „věcném“ nebo „právním“ pojetí. Ve věcném chápání se odnímá část pozemku nebo věcně oddělitelná část jiného objektu vlastnictví. Částečné odnětí v právním pojetí se naproti tomu týká právně samostatných částí chráněného vlastnického práva, popř. takových jeho částí, které jsou schopny se dle objektivního práva osamostatnit.<sup>263</sup> Z vlastnického práva k určitému objektu se tak určitá část vyjímá.<sup>264</sup> To je možné jen za předpokladu, že odnímaná část je právně oddělitelná.<sup>265</sup> Částečné odnětí vlastnického práva je podle výše uvedeného možné jen tehdy, pokud je vlastnictví zatíženo věcným právem<sup>266</sup> nebo je takové věcné právo zrušeno – z pohledu vyvlastnění pozemků tedy zejména zřízením a zrušením věcného břemene. Vyvlastněním mohou být zřízena pouze taková věcná práva, která jsou dle platného práva považována za přípustná uzavřením soukromoprávní smlouvy. Právo vyvlastnění totiž nepředstavuje nástroj změny soukromého práva.<sup>267</sup> Naproti tomu platí, že v případě, že u oddělitelného práva chybí nějaká jeho složka, nejedná se o částečné odnětí, ale o určení obsahu a mezí

---

<sup>260</sup> BVerfGE 56, 249, 271; Wielenad in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 69.

<sup>261</sup> Epping (2007), str. 190; BVerfGE 104, 1, 10 a násl.; 115, 97, 112.

<sup>262</sup> BVerfGE 24, 367, 407.

<sup>263</sup> Maurer (2009), str. 714 a násl.

<sup>264</sup> Srov. k tomu Burgi (NVwZ 1994), str. 529; Rozek (1998), str. 207 a násl.

<sup>265</sup> Wieland, in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 71.

<sup>266</sup> Srov. Manssen (2007), str. 202; dále BVerfGE 45, 297, 323 a násl./339 (obecně věcná práva), BVerfGE 56, 249, 260 (věcná břemena).

<sup>267</sup> Srov. BVerfGE 45, 297, 338 a násl.



vlastnického práva (něm. „Inhalts- und Schrankenbestimmung“)<sup>268</sup>. Příkladem může být určení hranic zatížení různého druhu, které je třeba strpět,<sup>269</sup> úprava sousedských vztahů,<sup>270</sup> různé zákazy či omezení užívání spojené s právní ochranou životního prostředí<sup>271</sup> a další; obecně tedy při omezení užívání a dispozice s předmětem vlastnictví.<sup>272</sup> Vymezení obsahu vlastnického práva (něm. „Inhaltsbestimmung“) se nestane samo o sobě vyvlastněním, pokud „svými účinky působí podobně nebo stejně jako vyvlastnění“<sup>273</sup> nebo pokud „se jím vlastnictví zcela hodnotově vyprázdní, tzn. stane se holým vlastnictvím.“<sup>274</sup> Takové zásahy jsou ovšem zpravidla bez věcného nebo finančního vyrovnání, popř. bez odpovídajících přechodných ustanovení v příslušném zákonu nepřiměřené, a proto za určitých okolností protiústavní.<sup>275</sup>

Podle BauGB tak mohou být vyvlastněním odňata nebo zatížena vlastnické právo k pozemku vč. jeho součástí (týká se jak výlučného vlastnictví, tak také spoluvlastnictví) nebo jiná věcná práva (služebnosti, věcná břemena, věcné předkupní právo), popř. tzv. obligatorní práva zrušena nebo zřízena. Obligatorními právy se rozumí taková práva, která omezují užívání pozemku a jsou v rozporu s účelem vyvlastnění – např. se jedná o nároky z kupní smlouvy, nájemní práva, právo zpětné koupě.

Po vyřešení otázky, co se rozumí úplným či částečným odnětím vlastnického práva, je nutné se zabývat i tím, jaké subjekty mohou být vyvlastnitelem a vyvlastněným. V ČR jsou jimi, jak bylo již výše uvedeno, osoby soukromého i veřejného práva. Ve Spolkové republice Německo probíhala na toto téma dlouhá odborná diskuze, jejíž výsledek lze shrnout následujícím způsobem:

Vyvlastnění, které sleduje výlučně soukromé zájmy, je nepřípustné.

Tento závěr ovšem sám o sobě nevyklučuje možnost vyvlastnění ve prospěch subjektu soukromého práva.<sup>276</sup> Čl. 14 odst. 3 ZZ vyžaduje kvalifikovaný účel

---

<sup>268</sup> Wieland in Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 71.

<sup>269</sup> BVerfGE 79, 174, 191 a násl.

<sup>270</sup> BVerfGE 72, 66, 76 a násl.

<sup>271</sup> BVerwGE 112, 373, 376 a násl.; BGHZ 126, 379, 381 a násl.

<sup>272</sup> Například BVerwGE 94, 1, 3 a násl.

<sup>273</sup> BVerfGE 100, 226, 240.

<sup>274</sup> BVerfGE 102, 1, 16.

<sup>275</sup> Srov. Jarass in: Jarass/Pieroth, GGK, čl. 14, mrg.č. 75; Epping (2007), str. 199; jiný názor např. Maurer (2009), str. 715: „Úplné vyprázdnění vlastnictví je třeba postavit na úroveň vyvlastnění.“

<sup>276</sup> Srov. BVerfGE 66, 248, 257; 74, 264, 284 a násl.; Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 95; Bryde in: von Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 84; Jarass in: Jarass/Pieroth, GGK, čl. 14, mrg.č. 88a.

vyvlastnění, jehož konkrétní podoba musí být vyjádřena v zákoně nebo právním aktu vydaném na jeho základě. Osoba oprávněného (nositel veřejné moci nebo soukromý podnikatel) přitom nemá při posuzování ústavnosti vyvlastnění rozhodující úlohu.<sup>277</sup>

Podle judikatury Spolkového ústavního soudu jsou vyvlastnění provedená ve prospěch soukromého podnikatele přípustná, pokud je takové osobě zákonem nebo na základě zákona uloženo plnění úkolů obecného blaha a zároveň zajištěno, že soukromý podnikatel využije vyvlastněný předmět jen k těmto účelům.<sup>278</sup> Nesporné je vyvlastnění ve prospěch soukromé osoby, jejímž předmětem podnikání je přímo plnění úkolů ve prospěch společnosti nebo na niž byla taková činnost převedena (např. soukromá obchodní společnost zajišťující dodávky energií).<sup>279</sup>

Podle převažujícího názoru právní teorie a Spolkového ústavního soudu je možná též kombinace sledování obecného blaha i dosahování soukromých cílů.<sup>280</sup> Jedná se o případy, kdy činnost podnikatele slouží naplňování soukromých zájmů, zároveň v ní lze ovšem spatřovat i zájem veřejný – jako příklad lze uvést hospodářský rozvoj určité oblasti, boj s nezaměstnaností apod.<sup>281</sup> Zákodárce musí ovšem zabezpečit, že u exproprianta nepřeváží dosahování osobních zájmů<sup>282</sup> a „že bude zásahem do vlastnictví účel naplňující obecné blaho dosažen a dlouhodobě zabezpečen.“<sup>283</sup> Zákon vydaný na základě čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ musí tedy splňovat zvláštní požadavky, tzn. že musí zřetelně popsat účel vyvlastnění, stanovit základní předpoklady vyvlastnění a podmínky pro vyvlastňovací řízení, stejně jako nastavit taková pravidla, aby bylo zajištěno uskutečnění sledovaného záměru.<sup>284</sup>

---

<sup>277</sup> Srov. BVerfGE 74, 264, 284 a násl.; Maurer (2009), str. 722.

<sup>278</sup> BVerfGE 66, 248, 257 a násl.

<sup>279</sup> Srov. k tomu odlišné stanovisko ústavního soudce Böhmer in BVerfGE 56, 249, 266 a násl. (287): „Proti samotné podstatě vyvlastnění je, pokud podnikatel, v jehož prospěch má být vyvlastněno, sleduje také soukromé zájmy, tj. dosahování zisku.“; srov. k tomu i kritiku takového pojetí: Breuer (DVGl. 1981), str. 975; BVerfGE 66, 248, 257 a násl.

<sup>280</sup> BVerfGE 66, 248, 257; 74, 264, 284 a násl.; Wendt in: Sachs, GGK, čl. 14, mrg.č. 161; Krohn/Löwisch (1984), str. 23; Bryde in: von Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 84 a další.

<sup>281</sup> Srov. Maurer (2009), str. 722.

<sup>282</sup> Srov. Breuer (DVGl. 1981), str. 975; Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 85.

<sup>283</sup> BVerfGE 74, 264, 285 a násl.

<sup>284</sup> Blíže. BVerfGE 74, 264, 285 a násl.; dále Papier (JZ 1987), 619 a násl.

Z důvodu zásadní koncepční důležitosti upozorním na tomto místě, než přistoupím k výkladu o poskytnutí náhrady za samotné vyvlastnění, že i v případě odnětí či omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k nemovitosti, resp. pozemku, k zákonem stanovenému účelu, jež je v souladu s veřejným zájmem (obecným blahem), musí být kumulativně splněny i další nezbytné podmínky vyvlastnění. Pro vyvlastnění včetně jeho způsobu a rozsahu platí totiž jak v České republice, tak Spolkové republice Německo ústavněprávní zásada přiměřenosti (stejně jako platí obecně pro možnost omezení základních lidských práv zakotvených v Listině základních práv a svobod a Základním zákonu), podle které musí být provedený zásah nejen vhodný, ale též nezbytný svým rozsahem a přiměřený sledovanému účelu. Je proto zapotřebí s přihlédnutím ke všem okolnostem zkoumat, jestli je daný záměr k naplnění účelu vyvlastnění vůbec zapotřebí a zároveň nemůže být dosažen méně zatěžujícím opatřením. Vyvlastnění musí zvýšit pravděpodobnost, že bude dosažen požadovaný výsledek, a zároveň být ultima ratio. Vyvlastnění může být přípustné jen za podmínky, že není k dispozici žádné jiné právní ani hospodářské řešení. Stejně tak musí být k naplnění účelu vyvlastnění zvolena taková opatření, která postiženého zatíží co nejméně.<sup>285</sup> Vyvlastnění nesmí být konečně v nepoměru k dosahovanému záměru (např. s ohledem na peněžní výdaje).

Podle Spolkového ústavního soudu a zásadně i právní teorie<sup>286</sup> může být vyvlastnění přípustné jen tehdy, jestliže zásah do vlastnictví směřuje k naplnění zvlášť kvalifikovaného účelu, který bude využit širokou veřejností a sloužit tak obecnému blahu. K takovému závěru je možné dojít pouze po celkovém zvážení všech hledisek a jen tehdy, pokud je zásah nezbytně zapotřebí.<sup>287</sup> Současně musí být zohledněno, zda není postižený vlastník vyvlastněním nepřiměřeně poškozen.<sup>288</sup> Toto pojetí odpovídá i relevantním názorům české právní teorie, soudní praxe i právnímu řádu.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> Srov. BVerfGE 24, 367, 405.

<sup>286</sup> Srov. k tomu v. Brünneck (NVwZ 1986), str. 425 a násl.

<sup>287</sup> BVerfGE 38, 175, 180.

<sup>288</sup> Breuer (DVBl. 1981), str. 974; Maurer (2009), str. 251.

<sup>289</sup> Srov. ust. § 3 odst. 1 (§ 5), § 4 odst. 1 ZoV; § 128 odst. 2 obč. zák. a základní ústavněprávní zásady jako zásada přiměřenosti, proporcionality, právní jistoty a důvěry v právo - viz Pavlíček (2002).

## 8. Náhrada za vyvlastnění

Institut vyvlastnění je založen na principu náhrady za omezení, popřípadě odnětí vlastnického práva, které je neodmyslitelným prvkem, resp. předpokladem ústavnosti vyvlastnění. Koncepce náhrady za vyvlastnění je v obou sledovaných státech dosti rozdílná, ovšem výsledek jím dosažený v zásadě stejný. Smyslem náhrady za vyvlastnění není nahradit škodu (v občanskoprávním pojetí „odškodnění“), nýbrž vyrovnat majetkovou újmu vzniklou v důsledku odnětí nebo omezení majetkového práva – musí být spravedlivá a přiměřená a umožnit vyvlastňovanému, aby se vyrovnaly jeho majetkové poměry.<sup>290</sup> Tím je zachována spravedlivá rovnováha mezi veřejným zájmem, kterému vlastnické právo konkrétního vlastníka ustupuje, a ochranou jeho základních lidských práv.

Pro Evropský soud pro lidská práva je rozhodující právě uvedená „spravedlivá rovnováha“, což vyjadřuje jeho konstantní judikatura. Pro posouzení, zda byla spravedlivá rovnováha zachována v konkrétní věci, přihlíží k podmínkám náhrady, kterou stanoví vnitrostátní právo (musí být v rozumném poměru k hodnotě majetku), a ke způsobu, kterým byla tato pravidla aplikována v daném případě.<sup>291</sup> Při posuzování podmínek náhrady za vyvlastnění a zejména její výše je náhled Soudu restriktivnější než v případě posuzování veřejného zájmu, tzn. že státům není dán tak volný prostor k volné úvaze.<sup>292</sup>

### A. Náhrada za vyvlastnění v ČR

Listina explicitně požaduje v čl. 11 odst. 4 za vyvlastnění náhradu, která je obdobně zakotvena i v § 128 odst. 2 obč. zák. a dále rozvedena v zákoně o vyvlastnění, konkrétně v §§ 10 až 14. Dosavadní právní úprava náhrad za vyvlastnění obsažená ve „starém“ stavebním zákoně byla zcela nedostačující, výše náhrady za vyvlastnění byla určovaná téměř výlučně výpočtem podle zastaralých cenových předpisů, a tak často

<sup>290</sup> Srov. Sedláčková (Stavební právo: Bulletin 4/2006), str. 8 a násl.

<sup>291</sup> Blíže Svák (2003), str. 762 a násl.

<sup>292</sup> Srov. např. rozhodnutí ve věci *Akkus vs. Turecko*, č. 19263/92, kde si byl sice soud vědom toho, že vnitrostátní orgány mají určitý posuzovací prostor, ovšem i přesto zkoumal, zda je zachována „spravedlivá rovnováha“. V Turecku dosahovala inflace 70% ročně, ale zákonem stanovený úrok při opoždění s platbou posuzované pohledávky (pohledávka za dosud nevyplacené vyrovnání za vyvlastnění) byl jen 30%. Takový případ již Soud posoudil jako v rozporu s čl. 1 prvního Dodatkového protokolu k Úmluvě (podobně též *Platakou vs. Řecko* č. 38460/97, kde došlo k nepřiměřeně nízkému vyrovnání).

nebylo dosaženo ceny, která byla dosažitelná v obchodním styku na trhu, tzv. tržní ceny. Navíc bylo náhradu možné poskytnout zásadně jen v penězích.<sup>293</sup> Právní úpravu poskytování náhrad za vyvlastnění obsahovala tzv. náhradová vyhláška bývalého Federálního ministerstva financí<sup>294</sup>, která ohledně výše náhrad odkazovala na platný cenový předpis<sup>295</sup>.

Takový stav byl často předmětem kritiky, což dokresluje i fakt, že ještě před účinností samotného vyvlastňovacího zákona nabyla 1. července 2006 účinnosti novela „starého“ stavebního zákona ohledně náhrad za vyvlastnění obsažená v zák. č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, resp. ustanovení části padesáté první čl. LV, která byla v zásadě shodná s aktuálním zněním vyvlastňovacího zákona.

Ambicí zákona o vyvlastnění bylo zakotvit do českého právního řádu takovou právní úpravu, která by lépe naplnila základní princip – náhrada za vyvlastnění musí být přiměřená a spravedlivá, tj. odpovídat majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění a zároveň mu umožní obstarání obdobné věci. Právo na náhradu přitom přísluší nejen vlastníkovi, ale také třetím osobám, jejichž práva vyvlastněním zanikla. Tato zásada je vyjádřena zejména v § 10 ZoV, kdy za odnětí pozemku nebo stavby, a to včetně všech jejích součástí a příslušenství, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny obvyklé.

Jestliže by cena obvyklá byla nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu<sup>296</sup>, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné. Znalec tedy musí určit i cenu zjištěnou dle cenového předpisu a porovnat ji s cenou obvyklou.

Dochází-li vyvlastněním k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu, náleží vyvlastňovanému dle § 18 zák. o oceňování majetku náhrada zjištěná zpravidla výnosovým způsobem na základě ročního užítku ve výši obvyklé ceny (náhrada ve stejné výši náleží i nájemci a oprávněnému z věcného břemene, zanikají-li

---

<sup>293</sup> Blíže Doležal (Stavební právo: Bulletin 2/2000), str. 69.

<sup>294</sup> Viz vyhláška býv. Federálního ministerstva financí č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim.

<sup>295</sup> Zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 279/1997 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, která byla později nahrazena vyhl. č. 540/2002 Sb.

<sup>296</sup> Relevantními právními předpisy jsou v této souvislosti zákon o oceňování majetku a tzv. oceňovací vyhláška č. 3/2008 Sb., která stanoví ceny, koeficienty, přírážky a srážky k cenám a postupy při uplatnění způsobů oceňování.

vyvlastněním nájemní práva nebo věcná břemena váznoucí na nemovitosti).<sup>297</sup> Vyvlastňovanému náleží dále náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním. Tyto náklady je povinen vyvlastňovaný prokázat, a to i prostřednictvím znaleckého posudku vyhotoveném na jeho žádost a náklady vyvlastnítele.

Cenou obvyklou se ve smyslu § 2 odst. 1 zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv. Do její výše se však nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu (např. stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit), osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího (např. majetkové či rodinné) ani vliv zvláštní obliby (tj. zvláštní hodnota přikládaná majetku vyplývající z osobního vztahu k němu). Soudní znalec tak zjišťuje obvyklou úroveň cen z minulých prodejů, rozboru trhu v dané lokalitě, trendů apod.

Dříve představovala zemědělská půda pro své majitele současně zdroj obživy. Vlastníci měli ke své půdě silný vztah, jelikož na ní každodenně pracovali, byla předávána z generace na generaci. I v současnosti představuje půda hodnotný majetek, ale spíše ve smyslu „dobré investice“, zhodnocení peněz, popř. dlouhodobé uchování hodnoty peněz. Stále méně vlastníků pracuje osobně na svých pozemcích, spíše dochází k jejich pronájmu. Pro majitele, pro které stále znamená půda více než dobré zhodnocení svých peněz, byl zřejmě v zákoně o vyvlastnění dán prostor k dohodě o náhradě ve formě věcného plnění, tj. poskytnutím jiného pozemku nebo stavby.<sup>298</sup> Předpokladem takové dohody je, že vyvlastnitel disponuje odpovídajícími nemovitostmi a vůle obou stran takovou dohodu uzavřít. Právo vyvlastňovaného na vyrovnání rozdílu v obvyklé ceně vyvlastňovaného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby zůstává přitom zachováno.

---

<sup>297</sup> Takový způsob by se dle § 18 odst. 2 zák. o oceňování majetku neuplatnil, jestliže lze zjistit roční užitek ze smlouvy, z výsledků řízení o dědictví nebo z rozhodnutí příslušného orgánu, pokud při vzniku věcného břemene byl roční užitek z tohoto břemene uveden a není-li o více než jednu třetinu nižší než cena obvyklá.

<sup>298</sup> Srov. § 11 ZoV.

Výše uvedené náhrady je vyvlastnitel povinen poskytnout jednorázově v penězích, a to ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění,<sup>299</sup> jež nesmí být delší než dva měsíce od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.<sup>300</sup>

## **B. Náhrada za vyvlastnění ve SRN**

I ve Spolkové republice Německo musí být každé vyvlastnění odškodněno a sice podle vyvlastňovacího zákona, který splňuje ústavněprávní požadavky. Účel náhrady směřuje ke skutečnému vyrovnání hodnoty majetku, k jehož ztrátě či omezení v důsledku vyvlastnění došlo.

### **Tzv. Junktim-Klausel (čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ)**

Pod Junktim-Klausel<sup>301</sup> se rozumí právní úprava v čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ, ze které vyplývá, že každý zákon, kterým dochází přímo k vyvlastnění nebo na základě kterého má k vyvlastnění dojít, vydaný po účinnosti Základního zákona bez ohledu na to, zda jej lze bez dalšího za zákon o vyvlastnění charakterizovat, musí obsahovat úpravu o způsobu a rozsahu náhrady za vyvlastnění.<sup>302</sup> V souladu s ústavněprávními požadavky je i případ, pokud zákonodárce odkáže ohledně úpravy náhrady za vyvlastnění na jiný zákon, který má v hierarchii zákonů stejnou právní sílu<sup>303</sup> nebo obecný vyvlastňovací zákon, který upravuje způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění.<sup>304</sup> Podle toho přejímají spolkové zákony právní úpravu obsaženou v obecných vyvlastňovacích zákonech spolkových zemí a naopak. Posléze uvedený případ je přitom častější.<sup>305</sup>

Úzké spojení vyvlastnění a právní úpravy náhrady za vyvlastnění má dvojí funkci.<sup>306</sup> V první řadě dává vlastníkům jistotu na ústavněprávní úrovni, že jim bude

---

<sup>299</sup> Srov. ust. § 13 odst. 1 ZoV, kde jsou dále upraveny případy, jak postupovat, když osoba oprávněná k náhradě není známa, není znám její pobyt nebo je v prodlení, popř. kdy zemřela a není možné náhradu v průběhu dědického řízení vyplatit správci dědictví ani dědicům.

<sup>300</sup> Srov. § 24 odst. 2 písm. c), d) ZoV.

<sup>301</sup> V textu nebude speciální právní pojem německého práva vyvlastnění „Junktim-Klausel“ překládán ani skloňován.

<sup>302</sup> Srov. BVerfGE 4, 219, 230.

<sup>303</sup> Blíže Sieber (1968), str. 56 a násl.

<sup>304</sup> Srov. Wieland in: Dreier, GGK, čl 14, mrg.č. 102.

<sup>305</sup> Srov. např. § 5 odst. 2 obecného vyvlastňovacího zákona spolkové země Hamburk, který odkazuje na obdobné použití §§ 93 až 101, 102 odst. 1 č. 1 a odst. 3 až 6 stejně jako § 103 BauGB.

<sup>306</sup> Srov. BVerfGE 46, 268, 286 a násl.; Nüßgens/Boujong (1984), str.166.

zajištěna náhrada v případě, že bude zákon o vyvlastnění použit. V přímé souvislosti s uvedenou ochrannou funkcí se uvádí tzv. varovná funkce, která zákonodárci nařizuje zkoumat, zda jím připuštěný nebo provedený zásah má charakter vyvlastnění, který zatěžuje veřejné rozpočty.<sup>307</sup> Zákonodárce se musí rozhodnout, jakým způsobem a v jakém rozsahu bude třeba náhradu poskytnout. Tím je současně zabráněno, že budou skrytě určením obsahu vlastnického práva vydávány vyvlastňovací zákony.<sup>308</sup> K tomu je dále jejím účelem zajistit svrchovanou pravomoc parlamentu tvořit státní rozpočet a zabránit, aby jej orgány veřejné správy nebo soudy finančně zatěžovaly. Junktim-Klausel je tedy též spjata se zásadou dělby moci jako norma určující rozdělení pravomocí mezi státní orgány.

### **Specifikace Junktim-Klausel (příkaz ke zvážení zájmů)**

Ústavněprávní požadavek čl. 14 odst. 3 věta 3 ZZ je nutno vykládat ve spojení s Junktim-Klausel. Zákonodárce tak musí po spravedlivém zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran nastavit závazná pravidla o způsobu a rozsahu náhrady za vyvlastnění, podle kterých jsou orgány veřejné správy povinny v jednotlivém případě stanovit náhradu za vyvlastnění. Teprve po takovém postupu mohou obecné soudy přezkoumat orgány veřejné správy přiznanou náhradu s ohledem na její výši podle čl. 14 odst. 3 věta 4 ZZ.

Jakým způsobem má zákonodárce vytvořit pravidla ohledně náhrady za vyvlastnění, aby odpovídala požadavkům Junktim-Klausel, není obecně stanoveno. Musí zejména dbát své vázanosti čl. 14 odst. 3 věta 2 ZZ a též výše uvedených funkcí Junktim-Klausel.<sup>309</sup> Zákonodárce se proto musí jasně rozhodnout, zda má být náhrada poskytnuta v penězích či jiných hodnotách (např. náhradní půda<sup>310</sup>, jiná práva, cenné papíry<sup>311</sup>) a která měřítko a podklady mají být přitom rozhodující.<sup>312</sup> Pravidla ohledně náhrady za vyvlastnění nesmí být ovšem zároveň příliš rigidní, aby umožnila poskytnutí spravedlivé náhrady, která postižené osobě zajistí individuální ochranu.<sup>313</sup> Musí být

<sup>307</sup> Srov. BVerfGE 46, 268, 287; Maurer (2009), str. 723.

<sup>308</sup> BVerfGE 4, 219, 230; 46, 268, 286 a násl.

<sup>309</sup> Srov. Sieber (1968), str. 30 a násl.

<sup>310</sup> Srov. např. úpravu v § 100 BauGB.

<sup>311</sup> Wendt in: Sachs, GGK, čl. 14, mrg.č. 169.

<sup>312</sup> Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 101.

<sup>313</sup> Srov. Sieber (1968), str. 31.



tedy na jedné straně co možná nejvíce jasná a určující, aby postiženému bylo již před samotným vyvlastněním patrné, jak bude odškodněn, na druhé straně musí též umožňovat určitou pružnost, aby mohly být zohledněny zvláštnosti jednotlivých případů.

V případě vyvlastnění pozemků se zásadně poskytuje náhrada v penězích, a to jednorázovou částkou. Na návrh vyvlastňovaného je ovšem dle BauGB za určitých podmínek přípustný i jiný druh náhrady, zejména ve formě opakujících se plnění (splátek), poskytnutím vhodných náhradních pozemků či jiných práv.<sup>314</sup> Vyvlastnitel a vyvlastňovaný se samozřejmě nad zákonnou úpravu mohou smluvně domluvit i na dalších způsobech náhrady, například poskytnutím věcných plnění, cenných papírů atp. Náhrada za vyvlastnění poskytnutím náhradních pozemků je oproti náhradě v penězích historicky mladší a pro její aplikaci musí být splněny předpoklady jak na straně vyvlastnitelů, tak i vyvlastňovaného. Dosavadní vlastník musí mít k dotčeným pozemkům určitý právem kvalifikovaný vztah (např. jsou nezbytné pro výkon jeho podnikatelské činnosti či zákonem stanovené povinnosti) a na druhé straně musí vyvlastnitel vhodným náhradním pozemkem disponovat nebo být schopný jej za přiměřených podmínek obstarat. Jestliže jsou splněny uvedené podmínky na straně vyvlastnitelů, může vyvlastňovací úřad dokonce i na jeho návrh, po zvážení všech oprávněných zájmů, stanovit plně nebo částečně náhradu za vyvlastnění v podobě náhradních pozemků. Pokud má náhradní pozemek nižší hodnotu než vyvlastněný pozemek, vyvlastňovací úřad určí ještě dorovnávací náhradu v penězích. V opačném případě zaplatí částku rozdílné hodnoty pozemků vyvlastniteli vyvlastňovaným. Další významnou výjimku z náhrady formou peněžitého plnění představuje možnost poskytnout vyvlastňovanému na jeho návrh náhradu zřízením nebo převedením jiných práv – např. spoluvlastnictví na nějakém pozemku vyvlastnitelů nebo jiného věcného práva na vyvlastňovaném pozemku.

Základní zákon nepožaduje plný ekvivalent jako náhradu za ztrátu vlastnického práva, což zákonodárci umožňuje, aby podle okolností určil náhradu i pod hodnotou vyvlastňovaného předmětu.<sup>315</sup> Podle judikatury<sup>316</sup> a převažujícího názoru právní

---

<sup>314</sup> Blíže § 99 odst. 1 první věta BauGB; § 100 BauGB; § 101 BauGB.

<sup>315</sup> Srov. konstantní judikaturu Spolkového ústavního soudu BVerfGE 24, 367 a násl. (právní věta č. 11); Jarass in: Jarass/Pieroth, GGK, čl. 14, mrg.č. 87; Bryde in: Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 92.

<sup>316</sup> Výstižně v rozhodnutí Spolkového soudního dvora BGHZ 39, 198, 200.

teorie<sup>317</sup> lze ovšem zásadně pouze na takovou náhradu pohlížet jako na slučitelnou s čl. 14 odst. 3 věta 3 ZZ, která odpovídá plné hodnotě předmětu vyvlastnění. Zde je měřítkem výpočtu zpravidla tržní hodnota (tj. cena, která je za danou věc dosažitelná v běžném obchodním styku), popřípadě tzv. hodnota užívání (v případě vyvlastnění věci nebo užívacích práv). Přitom jde vždy o ztrátu konkrétní majetkové hodnoty,<sup>318</sup> proto je třeba eliminovat rozličné vlivy působící před samotným vyvlastněním, jako např. ztráta hodnoty způsobená vyhlášením záměru vyvlastnění.<sup>319</sup> Vyvlastňovanému musí být umožněno obstarání věci stejné hodnoty.<sup>320</sup> Podle judikatury Spolkového soudního dvora a některých zákonů<sup>321</sup> je třeba na jedné straně navíc nahradit nevýhody způsobené přímo vyvlastněním, na druhé může být ovšem za určitých okolností výše náhrady za vyvlastnění snížena. Nevýhodou může být např. snížení hodnoty pozemku při částečném vyvlastnění nebo újma při ztrátě určitého okruhu zákazníků. Výhodou, kterou by bylo třeba zohlednit, může být např. územním plánováním podmíněné zvýšení hodnoty pozemku, který vyvlastněnému po částečném vyvlastnění zůstal.<sup>322</sup> Od okamžiku zásahu do majetkových práv vlastníka je třeba též pohledávku v podobě náhrady za vyvlastnění úročit.<sup>323</sup> Tak se podle § 99 odst. 3 BauGB úročí podle pravidel stanovených BGB jednorázově poskytnutá částka, a to od okamžiku, kdy o ní vyvlastňovací úřad rozhodl.

V souvislosti s Junktim-Klausel byly předmětem častých diskusí a v právní teorii jsou stále zpochybňovány tzv. salvátorské klausule týkající se náhrady za vyvlastnění (dle něm. terminologie tzv. „salvatorische Entschädigungsklauseln“), které se vyskytují zejména v zákonech o památkové péči, o vodách a ochraně životního prostředí.<sup>324</sup> Zpravidla jsou formulovány následně: „Představuje-li opatření vydané na základě tohoto zákona vyvlastnění, je třeba poskytnout náhradu v penězích.“ Takovéto klausule, které se vyvinuly v souvislosti s těžkostmi dřívějšího širokého chápání pojmu vyvlastnění Spolkovým soudním dvorem, již v současné době neodpovídají výše

<sup>317</sup> Srov. poznámku pod čarou č. 526 in: Sachs, GGK; Jochum/Durner (JuS 2005), str. 414.

<sup>318</sup> Srov. Wendt in: Sachs, GGK, čl. 14, mrg.č. 170.

<sup>319</sup> Jochum/Durner (JuS 2005), str. 415.

<sup>320</sup> Nüßgens/Boujong (1984), str. 172.

<sup>321</sup> Srov. § 96 BauGB (náhrada za další nevýhody vzniklé v souvislosti s vyvlastněním); § 93 odst. 3 věta 1 BauGB (výhody, které je třeba při určení výše náhrady za vyvlastnění zohlednit).

<sup>322</sup> Viz Maurer (2009), str. 729; dále k tomu Küppers (DVBl. 1978), str. 349 a násl.; srov. ještě Jarass in: Jarass/Pieroth, GGK, čl. 14, mrg.č. 88a.

<sup>323</sup> Wendt in: Sachs, GGK, čl. 14, mrg.č. 171.

<sup>324</sup> Olivet (DÖV 1984), str. 697.

uvedeným ústavněprávním požadavkům a funkcím Junktim-Klausel a v právní teorii a praxi jsou převážně odmítány.<sup>325</sup> Zároveň nevytváří ani právní podklad čl. 14 odst. 2 ZZ, na základě kterého by měly být v rámci povinnosti zohlednit zákonné omezující opatření vlastnického práva vyrovnány nepřiměřené zásahy do vlastnictví.<sup>326</sup>

## Porušení Junktim-Klausel

Spolkový ústavní soud ve své judikatuře konstantně zdůrazňuje,<sup>327</sup> že Junktim-Klausel není porušena jen tehdy, když zákon nepředvídá náhradu za vyvlastnění, ale také tehdy, pokud sice pravidla pro určení náhrady za vyvlastnění obsahuje, ale tato nebyla nastavena podle spravedlivého zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran, což má poté za následek, že takový zákon o vyvlastnění je jako celek protiústavní. Pokud byl právní předpis prohlášen za protiústavní, musí být správní akt, který byl na jeho základě vydán, zrušen z důvodu porušení základního práva postiženého vyplývajícího z čl. 14 odst. 1 věta 1 ZZ.<sup>328</sup>

Osobě postižené vyvlastňujícím zásahem je, nestanoví-li zákonodárce jako např. v §§ 217 a násl. BauGB<sup>329</sup> jinak, podle čl. 19 odst. 4 věta 1 ZZ ve spojení s § 40 VwGO otevřena cesta ochrany práva ke správním soudům, pokud je zákon o vyvlastnění v důsledku absence úpravy náhrady za vyvlastnění nebo z jiných důvodů nicotný. Soudy musí poté přezkoumat zákonnost správního aktu v celém rozsahu z věcného i právního hlediska. K tomu náleží též určení, zda zákon, na kterém zásah do vlastnictví spočívá, obsahuje úpravu způsobu určení a rozsahu náhrady, kterou je třeba za vyvlastnění poskytnout. V případě její absence nesmějí správní soudy takový zákon aplikovat, ale musí jej předložit podle čl. 100 odst. 1 ZZ Spolkovému ústavnímu soudu, který rozhodne o jeho ústavnosti. Postiženým osobám je jako poslední prostředek ochrany práva dána k dispozici ústavní stížnost, kterou mohou využít v případě, že by správní soudy nedbaly jejich námitek o protiústavnosti zákona o vyvlastnění.<sup>330</sup> V případě

---

<sup>325</sup> Tak např. Leisner (DVBl. 1981), str. 76 a násl.; Olivet (DÖV 1984), str. 774 a násl.; Jarass in: Jarass/Pieroth, GGK, čl. 14, mrg.č. 83; Bryde in: Münch/Kunig, GGK, čl. 14, mrg.č. 89 a násl.; Maurer (2009), str. 724; stejně také BVerwG (BVerwGE 84, 361, 364 a násl.); Papier (DVBl. 2000), str. 1406; jiný názor naproti tomu BGH (BGHZ 99, 24, 27 a násl.; 105, 15, 16 a násl.; 110, 12, 14).

<sup>326</sup> Srov. Jochum/Durner (JuS 2005), str. 413 a násl.

<sup>327</sup> Srov. BVerfGE 4, 219 a násl., zejména str. 230 a 233.

<sup>328</sup> Srov. BVerfGE 58, 300, 323.

<sup>329</sup> Příslušná je Komora pro stavební věci při zemském soudu.

<sup>330</sup> Srov. BVerfGE 58, 300, 322 a násl.

vyvlastnění přímo zákonem je ústavní stížnost zároveň jediným možným prostředkem soudní ochrany.

### **Spory o výši náhrady**

Podle čl. 14 odst. 3 věta 4 ZZ jsou pro spory o výši náhrady a jen pro ně příslušné civilní soudy. Jedná se o tzv. sekundární ochranu práv vyvlastňovaného (v případě smluvně uskutečněného zcizení majetkové hodnoty se ovšem příslušnost obecných soudů podle tohoto ustanovení Základního zákona nepoužije). Expropriát může podat žalobu na výši náhrady za vyvlastnění jen v případě, že k tomu existuje nějaký zákonný podklad.<sup>331</sup> Obecné soudy mají totiž zjišťovat, zda vyvlastněnému byla poskytnuta náhrada za vyvlastnění, která odpovídá pravidlům stanoveným v zákoně. K tomu musí samozřejmě odpovědět i na otázku, zda se vůbec o vyvlastnění jedná a zda v zákoně předvídaná náhrada byla nastavena odpovídajícím způsobem. Neodpovídá-li zákonná úprava náhrady za vyvlastnění požadavkům Základního zákona na specifikaci Junktim-Klausel, není soudům (a samozřejmě ani správním orgánům) dovoleno, aby proti vůli zákonodárce poskytly náhradu, jež by odpovídala čl. 14 odst. 3 věta 3 ZZ a tím odstranily nedostatek zákonné úpravy.<sup>332</sup> Obecné soudy musí danou věc podle čl. 100 odst. 1 ZZ stejně jako správní soudy při tzv. primární právní ochraně proti vyvlastněním na základě zákona (viz výše) předložit Spolkovému ústavnímu soudu k rozhodnutí o ústavnosti zákona.

## **9. Vyvlastňovací řízení jako předpoklad vyvlastnění**

K ústavněprávním předpokladům vyvlastnění se řadí ještě jeden nepsaný požadavek, který se vyvozuje z rozsahu základních lidských práv a jejich přesahu do různých oblastí práva – zajištění takového řízení, při kterém budou zaručena všechna práva postižené osoby. Vyvlastnění představuje zásadní zásah státu do majetkové sféry vlastníka, proto jsou tradičně kladeny velmi přísné nároky na formálnost řízení a samotné zdůvodnění vyvlastnění. Vyvlastnění tak může být uskutečněno jen na základě takového řízení, při kterém budou dostatečně zohledněna všechna právní i věcná

---

<sup>331</sup> BVerfGE 58, 300, 324.

<sup>332</sup> Srov. BVerfGE 46, 268, 285 a násl., Wieland in: Dreier, GGK, čl. 14, mrg.č. 101.

hlediska, zejména též zájmy postižených osob a posléze navzájem zvážena.<sup>333</sup> Zakotvení vyvlastňovacího řízení do právního řádu, které bude odpovídat ústavněprávním nárokům, je úkolem zákonodárce cestou běžných zákonů.<sup>334</sup>

V praxi se jedná o správní řízení dle zák. č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů, resp. formální řízení ve smyslu §§ 63 a násl. VwVfG.<sup>335</sup> Pro přehlednost je poté důležité krátce zopakovat, že nejvýznamnějším zákonem pro úpravu vyvlastnění v České republice je zákon o vyvlastnění, který v §§ 15 a násl. popisuje průběh vyvlastňovacího řízení.<sup>336</sup> Ve Spolkové republice Německo je jím pro v § 85 odst. 1 BauGB vyjmenované účely stavební zákon, v jehož §§ 85 a násl. je detailně popsána úprava přípustnosti vyvlastnění (§§ 85 – 92), náhrada za vyvlastnění (§§ 93 – 103) a vyvlastňovací řízení (§§ 104 – 122). Pokud jde o vyvlastnění k uskutečnění plánu výstavby, nachází se právní základy vyvlastňovacího řízení ve speciálních zákonech Spolku i spolkových zemí. Tyto zákony ovšem většinou odkazují na obecné vyvlastňovací zákony spolkových zemí.

Tyto právní normy upravují vyvlastňovací řízení takovým způsobem, aby mohlo být při zohlednění všech hledisek efektivně dosaženo účelu vyvlastnění, současně zaručují ve spojení s případným soudním řízením pro postiženou osobu a jiné zúčastněné osoby (zejména tzv. třetí osoby) rozsáhlou právní ochranu a umožňují jim prosadit v rámci všech druhů řízení svá práva.

## 10. Zrušení vyvlastnění

Zprvu bych chtěl zdůraznit, že se v tomto případě nejedná o „vyvlastnění dřívějšího vyvlastnítele“. Znění Listiny ani Základního zákona nedává přímo odpověď na otázku, zda má vyvlastněním dotčený vlastník právo na zpětný převod vyvlastněného předmětu, pokud nebyl účel vyvlastnění uskutečněn nebo se následně ukázalo, že předmět vyvlastnění není k uskutečnění projektu zapotřebí. Tato odpověď ovšem

---

<sup>333</sup> Maurer (2009), str. 724 a násl.

<sup>334</sup> Schmidt (JuS 1986), str. 834.

<sup>335</sup> Správní řád se dle § 29 ZoV použije, nestanoví-li zákon o vyvlastnění jinak (Česká republika). Formální řízení je dle § 63 odst. 1 VwVfG aplikovatelné jen tehdy, pokud tak právní předpis výslovně stanoví (Spolková republika Německo).

<sup>336</sup> Srov. modifikaci vyvlastňovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury dle zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.

vyplývá z obsahu a podstaty ochrany vlastnictví jako takového.<sup>337</sup> Zmocnění k zásahu do vlastnického práva a z toho plynoucí povinnost vlastníka takový zásah strpět spočívá v naplňování veřejného zájmu; obecného blaha. Jestliže předmět vyvlastnění nemůže sloužit účelu vyvlastnění, není tak cíl vyvlastnění dosažen – musí poté opět nastoupit ochranná funkce vlastnického práva a dřívější vlastník proto může požadovat vrácení předmětu vyvlastnění.<sup>338</sup> Dokonce se objevují i názory, že „metodicky správné by bylo, prohlásit za protiústavní zákony, které zrušení vyvlastnění a možnost navrácení předmětu vyvlastnění původnímu vlastníku nepředvídají, jelikož nezaručují, že vyvlastnění skutečně slouží obecnému blahu.“<sup>339</sup>

Pro realizaci nároku na zrušení vyvlastnění, resp. zrušení rozhodnutí o vyvlastnění (v německé terminologii „Rückenteignung“), by nemusel být, dle mého názoru, bezpodmínečně zapotřebí výslovný zákonný podklad – jeho uznání i konkretizace lze ovšem nalézt v mnohých zákonných ustanoveních. Podmínky a postup při zrušení vyvlastnění upravují jak zákon o vyvlastnění pro ČR, který navázal na předchozí úpravu ve „starém“ stavebním zákonu a zároveň ji rozšířil<sup>340</sup>, tak i například stavební zákon ve SRN.<sup>341</sup>

Zrušení vyvlastnění je ve většině evropských zemí možné žádat zejména v případech, kdy vyvlastnitel nezaplatil v určené lhůtě vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění nebo nezahájil v určené lhůtě uskutečnění účelu vyvlastnění, popř. byl záměr zrušen. Zákonodárce též zpravidla řeší otázky, jakým způsobem budou vypořádány nároky mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným v případě zrušení rozhodnutí o vyvlastnění; kdy nabývá původní vlastník práva, která mu byla vyvlastněním odňata; zda je vyvlastnitel povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu v souvislosti s vyvlastněním vznikla apod.

Zákon o vyvlastnění stanoví dva hlavní důvody zrušení rozhodnutí o vyvlastnění. Prvním důvodem, pro který může vyvlastňovaný žádat o zrušení vyvlastnění, je nezaplacení náhrady za vyvlastnění ani do 30 dnů po lhůtě k plnění,

---

<sup>337</sup> Viz BVerwGE 107, 196 a násl.; 112, 29 a násl.: „Vyvlastňovací úřad může návrh na zrušení vyvlastnění odmítnout v podstatě jen tehdy, pokud by byl zpětný převod spojen s nepřiměřenými obtížemi.“; Maurer (2009), str. 725.

<sup>338</sup> Srov. BVerfGE 38, 175, 180 a násl.; Wieland in: Dreier, GG, čl. 14, mrg.č. 99; Wendt in: Sachs, GG, čl. 14, mrg.č. 165; Bryde in: von Münch/Kunich, GG, čl. 14, mrg.č. 86.

<sup>339</sup> Viz Wieland in: Dreier, GG, čl. 14, mrg.č. 99.

<sup>340</sup> Srov. § 116 zák. č. 50/1976 Sb., „starý“ stavební zákon.

<sup>341</sup> Srov. k tomu §§ 26-27 ZoV pro ČR a zejména §§ 102-103 BauGB pro SRN.

kteřou určí vyvlastňovací úřad v rozhodnutí a která podle zákona nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Druhým důvodem je skutečnost, že vyvlastnitel nezařájil uskutečňování účelu vyvlastnění v určené ani prodloužené lhůtě (ještě před uplynutím určené nebo prodloužené lhůty k realizaci účelu vyvlastnění může vyvlastňovaný žádat zrušení vyvlastnění v případě, že nebyla zahájena realizace účelu vyvlastnění proto, že bylo zrušeno územní rozhodnutí nebo pozbylo platnosti). Žádost o zrušení může vyvlastňovaný v obou případech podat kdykoliv po marném uplynutí lhůt. Vyvlastňovaný právní mocí rozhodnutí o zrušení vyvlastnění nabývá zpět svá práva k vyvlastněné nemovitosti a je povinen do 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění vrátit vyvlastniteli peněžní náhradu za vyvlastnění i část náhrady poskytnuté ke krytí nákladů vyvolaných vyvlastněním, kterou dosud nevyužil. V případě poskytnutí náhrady v jiném pozemku nebo stavbě nabytím právní moci rozhodnutí vyvlastňovaný nabývá práva ke svému původnímu majetku a vyvlastnitel se stává zpět vlastníkem náhradou poskytnutého pozemku nebo stavby. Vyvlastnitel je povinen nahradit vyvlastňovanému též škodu a jinou újmu, která mu v souvislosti s vyvlastněním vznikla. Způsobená újma se hradí vyvlastňovanému podle obecných zásad platných pro náhradu škody, tzn. že se hradí skutečně vzniklá újma, nikoliv újma další. Pro způsob náhrady platí obecná ustanovení o náhradě škody podle občanského zákoníku.<sup>342</sup>

Oproti zákonu o vyvlastnění obsahuje BauGB několik odlišností. Nepočítá s možností zrušení vyvlastnění v případě, že v určené lhůtě nedošlo k zaplacení náhrady za vyvlastnění. Pro podání návrhu na zrušení vyvlastnění je stanovena lhůta 2 let od vzniku tohoto práva. Dále je stanoveno, že vyvlastňovací úřad může návrh zamítnout, jestliže byl pozemek podstatně změněn nebo byla zcela nebo v převážné míře poskytnuta náhrada ve formě náhradních pozemků.

Jestliže byla k odvrácení vyvlastnění uzavřena kupní smlouva, musí dle § 5 odst. 2 ZoV obsahovat nárok vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření dohody. Takto tedy není vlastník, který převedl práva k nemovitostem dobrovolně, znevýhodněn. I pokud by ovšem nebylo při uzavírání smlouvy na případ možnosti zpětného získání převáděného

---

<sup>342</sup> Srov. § 26-§ 27 ZoV; Doležal/Mareček/Sedláčková/Sklenář/Tunka/Vobrátilová (2006), str. 360 a násl.

předmětu vlastnictví pamatováno, mohla by být tato mezera, dle mého názoru, vyplněna účelovým výkladem smlouvy obdobně se zákonnou úpravou.



## V. ZÁKON O VYVLASTNĚNÍ DE LEGE FERENDA

V rámci této kapitoly bych se rád věnoval rozpracování a navrnutí změn právní úpravy institutu, ke kterému směřovala v předložené rigorózní práci zásadní pozornost – tedy právní úprava vyvlastnění nemovitostí v České republice.

Zákon o vyvlastnění lze hodnotit jako moderní právní úpravu, která relativně komplexně upravuje právní institut vyvlastnění a má v právním řádu své opodstatnění. Též vyloučení obecné právní úpravy vyvlastnění ze stavebního zákona je z hlediska takto specifického právního institutu odůvodnitelné, i když s problematikou výstavby bezprostředně souvisí.

Zákon přispěl v mnoha směrech k posílení ochrany práv expropriáta – jedná se zejména o povinnost včasné informovanosti vlastníka o tom, že má být jeho vlastnictví užito k realizaci veřejně prospěšného účelu, vytvoření většího prostoru pro vzájemná jednání mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným před zahájením samotného vyvlastňovacího řízení, zřetelné zakotvení nutnosti prokázat veřejný zájem ve vyvlastňovacím řízení, novou koncepcí stanovení náhrady za vyvlastnění a upřesnění dalších okolností s touto problematikou souvisejících, zakotvení několika podmínek a institutů, které povedou ke zrychlení vyvlastňovacího řízení při zachování dostatečné právní ochrany vlastníka, snížení počtu správních orgánů oprávněných rozhodovat o vyvlastnění a další.

Na druhou stranu bych chtěl na tomto místě upozornit na některé formulace zákona, které mohou být problematické a zaslouží si proto podrobnější pojednání. Mohou totiž podmiňovat negativní chápání institutu vyvlastnění veřejností i neochotu vlastníků uzavírat dohodu před samotným vyvlastňovacím řízením, popř. co možná nejdéle samotné vyvlastňovací řízení prodlužovat.

Dále je zapotřebí upozornit na návrhy změn zákona o vyvlastnění, které jsou v Poslanecké sněmovně ČR předkládány a v odborné veřejnosti diskutovány a zároveň na vydání zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, který nepřímo novelizuje zákon o vyvlastnění. Spolu s poukazem, jak byla v nedávné době přijímána změna stavebního zákona týkající se výstavby veřejně prospěšných podzemních staveb,<sup>343</sup> lze jen uzavřít, že takovýto přístup k právní úpravě vyvlastnění je v moderním

---

<sup>343</sup> Srov. průběh legislativního procesu zák. č. 345/2009 Sb. a zák. č. 379/2009 Sb. (internetové zdroje).

právním státě nepřijatelný. Není možné, aby se právní úprava vyvlastnění nebo institutů s vyvlastněním souvisejících podstatně měnila nebo o ní bylo usilováno již několikrát během krátkého časového období. Právní úprava musí být nastavena obecně pro všechny případy vyvlastnění, a to konstantně bez jakýchkoliv účelových změn – tím samozřejmě není vyloučeno, aby bylo v případě uskutečňování některých záměrů využito zrychlujících mechanismů ohledně vyvlastňovacího řízení.

### **Vyvlastnění je přípustné, nelze-li nemovitost získat dohodou**

Po pečlivém prostudování zákona lze zjistit, že úprava uzavírání dohod před přistoupením k vyvlastnění není tak propracovaná jako úprava vyvlastnění samotného. Na cenu nabízenou v návrhu na uzavření dohody neklade zákon vůbec žádné požadavky. Kdyby musel být návrh na uzavření dohody pro vyvlastňované již ze zákona alespoň stejně výhodný jako vyvlastnění, byla by zde šance, že více vlastníků na dohodu přistoupí. V praxi se samozřejmě vždy najde mezi vlastníky pozemků několik jedinců, pro které nebude přijatelné ani vyrovnání, které převyšuje standardní nabídku při uzavírání kupních a obdobných smluv. Je ovšem možné a zkušenosti též ukazují, že mnozí majitelé blokují výstavbu kvůli současné podobě zákona.

Společnost, která je v daném případě zastupována subjektem, jenž uskutečňuje veřejný zájem a tedy účel vyvlastnění, musí nabídnout vlastníkům odpovídající, spravedlivou náhradu (popř. převzetí i dalších nákladů), jež je výsledkem standardního procesu při vyjednávání smluv. Právě v této oblasti se již v minulosti objevily snahy o změnu zákona v tom směru,<sup>344</sup> že měla být vlastníkům při snaze o dohodu poskytována tržní cena a v případě, že své pozemky jsou státu ochotni postoupit dobrovolně, i finanční bonus s příspěvkem na stěhování.

Jistá změna byla prosazena v samostatném zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, kde je v § 3 odst. 5 stanoveno, že se při uzavírání smlouvy o získání předmětu vyvlastnění kupní cena sjednává ve výši tržní ceny obvyklé v daném místě a čase. Jak ovšem ze samotného názvu zákona vyplývá, platí tato úprava jen pro stavby dopravní infrastruktury a nikoliv obecně. Právě absenci povinnosti vyvlastnítele nabídnout dosavadnímu vlastníku již při snaze získat předmět vyvlastnění dohodou náhradu odpovídající tržní ceně považuji za jeden ze nejzásadnějších a pro

---

<sup>344</sup> Blíže Ministerstvo dopravy plánuje pozemky na dálnice vykupovat za tržní ceny (internetové zdroje).

mne osobně jen těžce ospravedlnitelných nedostatků současného znění zákona o vyvlastnění.

### **Odkladný účinek u žalob týkajících se jen výše náhrady za vyvlastnění**

Jelikož má dle § 28 odst. 3 ZoV podání žaloby proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu odkladný účinek, dostává se vyvlastnitel v mnohých případech do obtížné situace, pokud dojde k blokování realizace jeho záměru – účelu vyvlastnění – ze strany vyvlastňovaného. Automatickým odkladným účinkem podané žaloby je tak faktická realizace rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu ve všech případech odložena až do skončení soudního řízení. Bez zkoumání, zda je v konkrétním případě skutečně odkladného účinku k ochraně práv vyvlastňovaného skutečně zapotřebí, může dojít k mnohaletému odložení naplnění účelu vyvlastnění, což komplikuje uskutečnění některých projektů zejména s ohledem na jejich financování z evropských fondů nebo též ze soukromých zdrojů.

Vyvlastnitel tak nemůže započít s uskutečněním účelu vyvlastnění dokonce ani v případě, že vyvlastňovaný v zásadě souhlasí s vyvlastněním jako takovým, ale vede spor pouze o výši náhrady. K tomu může docházet často i kvůli znění zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, který nerespektuje ZoV ohledně výše a způsobu stanovení náhrady při vyvlastnění, kdy stát nemůže vlastníkům v dohodě před vyvlastněním nabízet cenu obvyklou.<sup>345</sup> V případě, že je cena v místě obvyklá vyšší než cena zjištěná dle cenového předpisu, vyplatí se majitelům počkat až na samotné vyvlastnění.

V minulosti byla již projevena snaha novelizovat zákon o vyvlastnění za účelem urychlení a včasné realizace veřejně prospěšných staveb takovým způsobem, že by došlo ke zrušení uvedeného § 28 odst. 3 ZoV.<sup>346</sup> Navíc bylo navrhováno i vyloučení odkladného účinku u již probíhajících sporů. Vláda vyslovila ve svém stanovisku správně nesouhlas s tímto poslancekým návrhem a tento byl poté v 1. čtení vzat zpět. Při posledním pokusu o změnu ZoV, jež byl ovšem v 1. čtení zamítnut, bylo počítáno s vyloučením odkladného účinku žaloby, pokud zákon o vyvlastnění nestanoví jinak –

---

<sup>345</sup> Srov. zejména § 12 odst. 4, 5 a 6 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>346</sup> Srov. poslanceký návrh zákona, sněmovní tisk 330/0 (novela zákona o vyvlastnění) z 11.10.2007 (internetové zdroje).

soud by měl ovšem oprávnění na návrh žalobce přiznat žalobě za určitých podmínek odkladný účinek.<sup>347</sup> Uvedené změny zákona by tedy vedly k vyloučení odkladného účinku nejen u žalob proti rozhodnutí o výši náhrady za vyvlastnění, ale též u žalob proti rozhodnutí o vyvlastnění samotném.

Záměr, který poslanci sledovali, je nutné považovat za legitimní. Je třeba zabránit, aby vlastníci, často motivováni různými důvody, brzdili realizaci investičních záměrů prováděných ve veřejném zájmu vedením soudních sporů o výši náhrady, a to i když jsou s odnětím či omezením svých nemovitostí v zásadě ztotožnění. I zde lze proto jako přínosnou shledat snahu o změnu zákona o vyvlastnění, která počítá právě se zrušením odkladného účinku u žalob proti výši náhrady za vyvlastnění. Vlastníci tak zůstanou ve svých právech nezkráceni, a pokud by chtěli dosáhnout odkladu stavby, bude o jejich požadavku rozhodovat nezávislý soud. Takové řešení bych považoval s ohledem na proporcionalitu mezi veřejným zájmem na realizaci určitého projektu a dostatečným zajištěním práv a ochranou vyvlastňovaného za obecně přijatelné.

Stejně jako u zprvu rozebíraných dohod předcházejících vyvlastnění došlo i zde k určitému řešení nakonec jen v rámci zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Dle mého názoru není taková úprava jak z hlediska koncepce, tak ani „legislativní kvality a čistoty“ bezproblémová. Tento zákon omezuje možnost přiznání odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí, které nesměřuje proti výrokům o odnětí či omezení vlastnického práva, resp. zrušení práva odpovídajícího věcnému břemenu, a nebrání v takovém případě u těchto výroků nabytí právní moci. Při podání žaloby proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění může zároveň soud na návrh žalobce přiznat žalobě odkladný účinek jen za současného splnění podmínek závažného ohrožení práv žalobce, absence nepřiměřeného zásahu do práv třetích osob nabytých vyvlastněním a absence rozporu s veřejným zájmem.

### **Náhrada poskytnutím jiného pozemku či stavby**

Ačkoli představuje možnost poskytnutí jiné nemovitosti místo náhrady v penězích důležitý prostředek, jak dosáhnout uspokojení expropriáta, není dle mého názoru tomuto institutu v zákoně o vyvlastnění věnována dostatečná pozornost. Lze

---

<sup>347</sup> Srov. poslanecký návrh zákona, sněmovní tisk 878 (novela zákona o vyvlastnění) z 2.7.2009 (internetové zdroje).

uvažovat o detailnější úpravě pravidel k takovéto formě poskytnutí náhrady za vyvlastnění, aby bylo možno do budoucna omezit případy a předejít tak komplikacím a průtahům výstavby, jako tomu je např. již několik let při stavbě dálnice z Prahy do Hradce Králové.

Formulace § 11 ZoV je ke škodě věci příliš stručná a exproprianta žádným způsobem nenutí, aby byly zohledněny případy, jež jsou zvláštního zřetele hodny. Dohoda stran o poskytnutí náhradních pozemků je samozřejmým předpokladem uskutečnění náhrady za vyvlastnění tímto způsobem. Zákon by mohl ovšem obsahovat, stejně jako to činí německá právní úprava, i příkaz k poskytnutí náhradních pozemků v případech, kdy je dosavadní vlastník k pozemku vázán silnějším poutem, např. je nezbytný pro jeho předmět podnikání, výdělečnou činnost či k plnění dalších důležitých úkolů, které jsou stanoveny zákonem. Přirozeným předpokladem poskytnutí jiné nemovitosti se jeví, že vyvlastnitel vhodným pozemkem disponuje a že zároveň neslouží k zabezpečení jeho předmětu podnikání. I zde se ovšem kloním k právní úpravě vstřícnější vůči vyvlastňovanému. Vyvlastňovací úřad by tak mohl v rozhodnutí o vyvlastnění stanovit jako náhradu za vyvlastnění poskytnutí jiného pozemku i přesto, že jím vyvlastnitel nedisponuje, ale může vhodné pozemky za přiměřených podmínek získat na volném trhu. Na náhradní nemovitosti by též přešla práva třetích osob, pokud by o to tyto osoby požádaly. Na rozdíl od německé právní úpravy se ovšem nekloním k možnosti vyvlastnění za účelem poskytnout vyvlastňovanému náhradu ve formě jiného pozemku.

Pokud jde o rozsah náhradních pozemků, které mají být expropiátní poskytnuty, mělo by dojít k posouzení všech okolností a zejména na základě znaleckých posudků poté poskytnout větší, popř. též menší rozlohu pozemků. V žádném případě se ovšem nekloním k postupu, že by mělo být za určitou výměru pozemků, na kterých má být postavena například veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury, poskytnuta výměra pozemků dvou- či vícenásobná; taková úprava by neodpovídala smyslu poskytnutí jiných pozemků jako náhradu za vyvlastnění. Rozdíl v tržní hodnotě pozemků by měl být vyrovnán penězi.

## Stanovení obvyklé ceny pozemku nebo stavby

V souvislosti se zákonem o vyvlastnění došlo k výraznému posunu při stanovení výše náhrady za vyvlastnění. Ta odpovídá obvyklé ceně pozemku, stavby či práva odpovídajícího věcnému břemenu. Při stanovení obvyklé ceny ovšem často dochází k takovým situacím, kdy je na základě různých znaleckých posudků určena různá výsledná částka za příslušnou nemovitost či věcné břemeno, což následně snižuje šanci na uzavření dohody o dobrovolném převodu nemovitostí. Jedná se zejména o případy, kdy si nechá znalecký posudek vypracovat vyvlastňovaný i vyvlastnitel u různých znalců.

V současnosti se v odborných kruzích často diskutuje o tom, jak skutečně zaručit nezávislost soudních znalců, aby nebyli ovlivnitelní a výsledný znalecký posudek byl opravdu nezávislý a odpovídající objektivním skutečnostem. Jistým řešením by mohlo být již výše uvedené zřízení míst několika soudních znalců při vyvlastňovacím úřadu a nutnost podpořit konečnou výši náhrady například dvěma znaleckými posudky (taková úprava by odpovídala německému modelu). Vypracování znaleckého posudku na žádost vyvlastňovacího úřadu v případě, že vyvlastnitel či vyvlastňovaný nesouhlasí se znaleckým posudkem vypracovaným druhou stranou s tím, že tento posudek bude pro stanovení náhrady za vyvlastnění závazný, považuji za krok správným směrem.<sup>348</sup> Měl by být ovšem doplněn uvedeným zřízením míst soudních znalců při vyvlastňovacích úřadech.

Stanovení ceny obvyklé by jistě přispělo i zpřesnění pravidel pro její samotné určení a jejich výslovné zakotvení v zákoně o vyvlastnění. Rozhodujícím pro stanovení ceny obvyklé musí být okamžik, kdy vyvlastňovací úřad rozhoduje o návrhu na vyvlastnění. Pro takové určení nesmí být ovšem brán zřetel na změny cen nemovitostí vyvolané očekávaným či nastávajícím vyvlastněním – zejména zvýšení ceny pozemku v souvislosti se změnou přípustného užití pozemku; změny cen pozemků v souvislosti s blížícím se vyvlastněním, popř. uzavíranými dohodami, jež mají vyvlastňovacímu řízení zabránit; spekulativní převody, které byly realizovány za účelem možnosti požadovat vyšší náhradu za vyvlastnění (tj. dohody, které se nápadně odchyľují od

---

<sup>348</sup> Srov. body 7 až 9 poslaneckého návrhu zákona, sněmovní tisk 878 (novela zákona o vyvlastnění) z 2.7.2009 (internetové zdroje).

běžně uzavíraných smluv, a všechna fakta ukazují na skutečnost, že byla přijata za uvedeným účelem).

Při stanovení konečné výše náhrady za vyvlastnění by též mělo být přihlédnuto a v zákoně tak i zakotvena příslušná úprava zohledňující výhody či nevýhody, které vyvlastňovanému z vyvlastnění vyplynou. Nevýhodou, za kterou by příslušela náhrada, by mohla být ztráta pozemku sloužícího k výkonu výdělečné činnosti – výše náhrady by ovšem byla omezena částkou, za kterou lze pozemky ve stejné kvalitě a rozloze pořídit v jiné oblasti; dále například za snížení ceny pozemku nebo jeho části, jež územně či hospodářsky souvisí s vyvlastňovaným pozemkem.

### **Práva třetích osob při vyvlastnění**

Taktéž právní úprava zániku práv třetích osob<sup>349</sup> může v praxi vyvolávat interpretační i aplikační potíže, a to zejména v případě vyvlastňování nemovitostí zatížených zástavním právem.<sup>350</sup> Vyvlastněním totiž dle § 6 ZoV zaniká mj. zástavní právo váznoucí na nemovitosti a zároveň se dle § 9 ZoV stávají nesplacené zajištěné pohledávky splatnými. V případě vespolečného zástavního práva dle § 153 odst. 3 obč. zák. vyvolává taková právní úprava následky, které mohou negativně postihnout i další subjekty. Jistým východiskem by mohla být taková změna zákona, že by se pohledávka nestala automaticky splatnou, ale došlo by ke složení náhrady za vyvlastnění zastavené nemovitosti do soudní úschovy až do doby splatnosti zajištěné pohledávky.

Stejně tak vyvolává obtíže situace, kdy získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě dohodou brání předkupní právo třetích osob nebo kdy jsou předmětné pozemky či stavby, jež mají být nabyty na základě dohody, zatíženy právy, která by jinak zanikla vyvlastněním dle § 6 ZoV. Východiskem by mohlo být, že by se při nabývání nezbytných práv na základě dohody dle § 3 odst. 1 a § 5 odst. 1 ZoV neuplatnila zákonná předkupní práva, což se týká především předkupních práv spoluvlastníků. Ve vztahu k předkupním právům z jiného titulu a práv ve smyslu § 6 ZoV (zástavní práva, zajišťovací práva, nájemní práva aj.), která není možné pro účely příslušných dohod zrušit zákonem, lze stanovit, že jejich existence představuje překážku dohody – tím by došlo k vyloučení pochybností, zda může vyvlastnitel přistoupit k nucenému

---

<sup>349</sup> Srov. §§ 6 až 9 ZoV a § 14 ZoV.

<sup>350</sup> Blíže Grulich (Právní rozhledy 16/2006), str. 588-591.

vyvlastnění za situace, kdy dohodě naplňující účel vyvlastnění nebrání nedostatek souhlasu vyvlastňovaného, ale nedostatek souhlasu třetích stran.

Obečně by měl být kladen důraz na zachování práv vztahujících se k vyvlastňovaným nemovitostem, kde tomu nebrání uskutečnění účelu vyvlastnění. V případě, že by zachování práva nebylo možné, měla by být umožněna náhrada ve formě zřízení práva ve vztahu k jiné nemovitosti patřící vyvlastňovanému, popř. vyvlastniteli. V případě náhrady za vyvlastnění formou poskytnutí jiné nemovitosti by mohla být na návrh vlastníků práv zřízena nová práva stejného či obdobného obsahu na poskytnutých nemovitostech.

### **Další změny zákona zabraňující komplikacím při vyvlastňovacím řízení**

O zahájení vyvlastňovacího řízení uvědomí dle § 19 ZoV vyvlastňovací úřad účastníky řízení, a týká-li se řízení nemovitosti, která je evidována v Katastru nemovitostí, uvědomí též Katastrální úřad, který na základě této zprávy zapíše poznámku. Ze zákona jsou neplatné právní úkony, kterými by vyvlastňovaný po doručení uvědomění o zahájení řízení převedl, pronajal nebo jinak zatížil pozemek nebo stavbu, která je předmětem vyvlastnění. Oproti dosavadní úpravě, jež neupravovala opatření k zamezení převodu nemovitosti v průběhu vyvlastňovacího řízení, je tedy aktuální znění zákona propracovanější. Jestliže nedojde k uzavření dohody a je přistoupeno k vyvlastnění, je zajištěno, že jeho průběh nebude zdržován čistě účelovými převody či zatěžováním předmětu vyvlastnění dalšími právy. Až potud nelze než se současným zněním zákona jen souhlasit. K určitým účelovým převodům, ať již z jakýchkoliv důvodů, ovšem může docházet již v době, kdy se vyvlastňovaný dozví o záměru vyvlastnění, tj. doručením sdělení či návrhu dohody dle § 5 ZoV. Vlastník totiž není v této fázi omezen v nakládání s nemovitostí a může ji tak převést dříve, než-li dojde k uplynutí lhůty pro akceptaci návrhu dohody a lhůty, po níž musí být vyvlastňovanému znám účel vyvlastnění. Na uplynutí lhůt je ale vázána možnost vyvlastnitelé řádně zahájit vyvlastňovací řízení. Bylo by proto, dle mého názoru, přínosné stanovit, že řádným doručením sdělení o účelu a návrhu dohody vlastníkovu je povinnost vyvlastnitelé v tomto ohledu zcela splněna a navazující změna v osobě vlastníka (vyvlastňovaného) se nijak nemůže dotknout běhu výše citovaných zákonných lhůt. V návaznosti na takovou úpravu by bylo vhodné zakotvit odpovědnost původního



vlastníka za škodu, převede-li tyto nemovitosti na jinou osobu bez toho, aby ji informoval o tom, že mu bylo doručeno sdělení o účelu vyvlastnění či návrh na získání potřebných práv k nemovitosti dohodou.

V praxi nastávají časté problémy spojené s doručováním, kdy vyvlastnitel nemá, mimo adresy vyvlastňovaného uvedené v evidenci katastru nemovitostí, k dispozici informace o adrese vyvlastňovaného, na kterou by mohl sdělení o účelu a návrh dohody doručovat. Vyvlastnitel nemá ani prostředky, jak informace o jiných adresách vyvlastňovaného získat. Údaje v evidenci katastru nemovitostí jsou přitom ovšem často neaktuální a písemnosti zaslané na tuto adresu tak mohou být poštovním doručovatelem vráceny z důvodu nedoručitelnosti. Tuto problematiku by bylo možné řešit stanovením domněnky, že se sdělení o účelu a doručení návrhu dohody považuje za provedené, bylo-li sdělení a návrh dohody vyvlastnitelem zasláno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu vyvlastňovaného v katastru nemovitostí nebo adresu výslovně sdělenou vyvlastňovaným, a to i v případě, kdy se vyvlastňovaný na takovéto adrese nezdržuje.

## VI. ZÁVĚR

Vlastnictví jakožto jedno ze základních lidských práv představuje materiální předpoklad pro rozvoj osobní svobody každého jedince a jako takové je chráněno v systémech práva národního, evropského a mezinárodního. Ústavněprávní zakotvení nalezneme konkrétně v čl. 11 Ústavy České republiky a čl. 14 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Jeho obsah určuje v obecné rovině zákonodárce vymezením vlastnických oprávnění. Přitom musí šetřit jeho podstaty a smyslu, dodržovat zásadu rovnosti a další ústavněprávní principy. Výjimečně může být zákonodárcem umožněno vyvlastnění jakožto specifický zásah do vlastnického práva. Z dokumentů právní povahy spočívající na mezinárodní spolupráci má pro ochranu vlastnictví největší význam Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. její První dodatkový protokol. V rámci EU byly základní práva a svobody deklarovány a uznány Chartou základních práv EU, která má s platností Lisabonské smlouvy stejnou právní sílu jako Smlouvy. To znamená, že Charta základních práv EU obsahující kromě ochrany vlastnického práva v čl. 17 a dalších hospodářských i občanská, politická a sociální práva je jako součást primárního evropského práva nadále právně závazná. Ochrana vlastnického práva tak podléhá v převážné části evropského kontinentu jednotnému standardu:

*„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.“*

Zásahy státní moci do vlastnického práva mohou mít různou povahu a intenzitu, a proto nalezení hranice mezi omezením vlastnického práva a vyvlastněním může být v mnoha směrech složité. Právní teorie i nejvyšší soudní orgány SRN zastávají v této otázce zásadně obecně uznaný názor, který lze vztáhnout i na české právní prostředí, že vyvlastnění vždy vymezuje práva a povinnosti konkrétně, nikoliv abstraktně a individuálně, nikoliv obecně. Navíc nezužuje vlastnictví, nýbrž s konečnou platností odnímá (úplně či částečně) objekt vlastnictví dřívějšímu vlastníku a přisuzuje jej zpravidla vlastníku novému nebo popř. zatěžuje předmět vlastnictví. Vyvlastnění slouží

výlučně plnění konkrétního projektu veřejného zájmu a je umožněno pouze za přiměřenou náhradu. K omezení vlastnického práva může docházet i bez poskytnutí náhrady či vyrovnání imperativními úpravami a zásahy státní moci, popř. fakticky a přímo. Zákonná omezení vlastnických oprávnění mohou být přitom stanovena jak veřejným, tak i soukromým právem. Při určení obsahu vlastnického práva musí zákonodárce sledovat legitimní cíl a dbát ústavněprávních zásad přiměřenosti, rovnosti a právní jistoty. Zároveň musí být omezující opatření vhodná a nezbytná. Předmět svého vlastnictví ovládá vlastník v mezích daných právním řádem či smluvním vztahem. Omezení vlastnictví spočívá v povinnosti vlastníka něco strpět (pati), něčeho se zdržet (omitere), anebo něco konat (facere). Nejzásadnějším zásahem do vlastnického práva přitom představuje vyvlastnění.

Pro zvláštní vlastnosti půdy spočívající v omezené rozloze a zároveň nerozmnožitelnosti, nepřenositelnosti, nepostradatelnosti, nezastupitelnosti a polyfunkčním charakteru se přitom předmětem čtenějších a intenzivnějších zásahů do vlastnického práva stávají pozemky. Důvodem těchto omezení je zajistit efektivní a koordinované využití pozemků k různým účelům a různými osobami, a to v harmonicky uspořádaném území.

Institut vyvlastnění se zrodil v době průmyslové revoluce. Prudký hospodářský rozvoj totiž zesílil tlak na získávání půdy jakožto statku pro stavbu železnic, silnic, vodních staveb, velkých průmyslových podniků a obecně pro trvale udržitelný rozvoj nezastupitelného, a to i proti vůli dosavadních vlastníků. Tato společenská poptávka musela nutně vyústit v legislativní úpravu vyvlastnění. Na území sledovaných států prošel právní institut vyvlastnění pestrým vývojem poznamenaným nejen zásadními změnami společenských a politických poměrů, ale též názorovými posuny nejvyšších soudních institucí. Vyvlastnění tak byla v minulosti přisuzována různá role ve společnosti.

Vyvlastnění lze pro oba sledované právní řády definovat jako cílený mocenský zásah státu do vlastnického práva uskutečněný na zákonném podkladu, který má za následek nucené úplné nebo částečné odnětí, popř. omezení konkrétních subjektivních vlastnických práv určité osoby ve prospěch státu nebo i jiného subjektu, provedený za účelem realizace projektu sloužícího obecnému prospěchu, a to za spravedlivou náhradu.

Právní základy vyvlastnění úzce souvisí s garancí vlastnictví a jejím prolomením, proto jsou v ústavách upraveny společně (pro ČR v čl. 11 odst. 4 Listiny, pro SRN v čl. 14 odst. 3 ZZ) a dále provedeny zákonnou úpravou, z níž se dovozují základní podmínky a předpoklady pro uskutečnění vyvlastnění – v ČR představuje tuto zákonnou úpravu zejména zákon o vyvlastnění, ve SRN především spolkový stavební zákon a obecné vyvlastňovací zákony spolkových zemí. Pro právní úpravu institutu vyvlastnění na území ČR a SRN je charakteristické, že nikdy v minulosti nebyla a dodnes není komplexně upravena v jednom právním předpise.

Přirozeným předpokladem vyvlastnění je, že určité osobě předmět vlastnictví náleží. Téměř výlučným objektem vyvlastnění je z výše uvedených důvodů půda, resp. individualizovaná část zemského povrchu; pozemek včetně svých součástí. Právní řády ČR i SRN spočívají při právním vymezení nemovitostí v základech na stejných principech. Německá právní úprava ovšem vyznává tradiční římskoprávní zásadu *superficies solo cedit*, z čehož plyne, že zde nemohou být na rozdíl od České republiky předmětem vyvlastnění stavby, ale pouze pozemky. Stavby však obecně přicházejí jako předmět vyvlastnění v úvahu zejména proto, že se na příslušných pozemcích nacházejí.

Účelem vyvlastnění je vždy realizace určitého projektu veřejného zájmu, ve Spolkové republice Německo splnění veřejného úkolu, který musí být zákonem specifikován, a tak představuje *de facto* způsob prokázání veřejného zájmu. Zákonodárce tím reaguje na aktuální společenské či hospodářské potřeby. V obou sledovaných státech jsou přitom v právních předpisech účely vyvlastnění nastaveny v zásadě podobně. Formulace účelů vyvlastnění se ve SRN odráží v zákonné úpravě Spolku i spolkových zemí, pokud příslušná věcná oblast spadá do jejich působnosti. Zejména pro stavební účely dává ovšem stavební zákon ve Spolkové republice Německo pro vyvlastnění širší prostor, když je vyvlastnění umožněno a v praxi též nejčastěji realizováno za účelem užít pozemek v souladu s ustanovením územního plánu nebo takové užití připravit. U záměrů stanovených zvláštními zákony navíc německá právní úprava počítá se zvláštním druhem správního řízení, které se svým průběhem podobá procesu přijímání územního plánu – skládá se z širokého veřejného projednání záměru, připomínkování dotčenými subjekty a úředního projednávání. Rozhodnutí správního úřadu nahrazuje další úřední povolení a je závazné, a to i pro vyvlastňovací

úřad. Vyvlastnění je proto poté možné provést za účelem uskutečnění takto schváleného nebo stanoveného záměru výstavby.

Jediným možným předpokladem a zároveň ospravedlněním vyvlastnění je, že slouží potřebám společnosti, totiž veřejnému zájmu, resp. obecnému blahu (v něm. právní terminologii „Gemeinwohl“), které převažují nad zachováním dosavadních vlastnických práv vyvlastňovaného. I když je požadavek veřejného zájmu naplněn a v konkrétním případě prokázán, lze přistoupit k odnětí či nucenému omezení vlastnického práva pouze za splnění dalších podmínek, tj. dosažení cíle vyvlastnění nelze dosáhnout jinými právními prostředky, vyvlastňovací zásah je proveden v nezbytném rozsahu a intenzitě, je vhodný a zároveň musí být přiměřený sledovanému účelu.

Formou cíleného mocenského právního aktu (tj. zákona, právního aktu orgánu veřejné správy) lze poté přistoupit k odnětí, popř. omezení vlastnického práva k pozemkům resp. stavbám a získat tím práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění. Listina základních práv a svobod umožňuje vyvlastnění jen na základě zákona, je tedy nezbytné ve všech případech provést vyvlastňovací řízení správním orgánem postupem dle zákona o vyvlastnění, který nabyl účinnosti 1.1.2007 a svým způsobem překonal již nevyhovující úpravu „starého“ stavebního zákona (subsidiárně se použije úprava správního řádu). Ve Spolkové republice Německo může výjimečně zákonodárce přistoupit k vyvlastnění i přímo zákonem (v něm. terminologii obecně známé jako „Legalenteignung“), jestliže to odůvodňuje naléhavost situace. V naprosté většině případů dochází ovšem i zde k odnětí konkrétního vlastnického práva na základě zákona (v něm. terminologii obecně známé jako „Administrativenteignung“), tj. rozhodnutím orgánu veřejné správy vydaném ve vyvlastňovacím řízení, jež ale není upraveno koncentrovaně v jednom právním předpise. Podle okolností se tak postupuje dle pravidel obsažených ve stavebním zákonu, všeobecných vyvlastňovacích zákonech spolkových zemí, popř. věcných vyvlastňovacích zákonech Spolku i spolkových zemí.

Za odnětí, popř. omezení vlastnického práva náleží vyvlastňovanému i dalším osobám, jejichž práva byla vyvlastněním zasažena, náhrada, která vyrovná jejich majetkové poměry a umožní jim tak obstarání obdobného objektu vlastnictví. V České republice je tato zásada naplněna zákonným požadavkem poskytnutí náhrady v zásadě ve výši ceny obvyklé stanovené znaleckým posudkem. Navíc dochází k náhradě i

dalších nákladů s vyvlastněním spojených. Znalec ovšem musí při ocenění předmětu vyvlastnění určit nejen cenu obvyklou, ale též dle cenového předpisu. Jestliže by totiž cena obvyklá byla nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné. Ve Spolkové republice Německo musí každý zákon, kterým dochází přímo k vyvlastnění nebo na základě kterého má k vyvlastnění dojít, obsahovat úpravu o způsobu a rozsahu náhrady za vyvlastnění (tzv. Junktim-Klausel), jež je výsledkem spravedlivého zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran. Pokud příslušný zákon nepředvídá náhradu za vyvlastnění nebo tato nebyla nastavena podle spravedlivého zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran, je takový zákon jako celek protiústavní. Oběma právními řády je umožněna též náhrada za vyvlastnění ve formě jiných nemovitostí – předpoklady, za kterých tak lze učinit, jsou ve SRN upraveny detailněji a vyvlastňovanému může být za určitých podmínek poskytnut jiný pozemek nebo stavba i v případě, nedohodne-li se na tom s vyvlastnitelem.

Postiženým osobám náleží proti vyvlastňovacímu zásahu soudní ochrana, které se mohou dovolat v případě, že vyvlastnění neodpovídá požadavkům zákonnosti, popř. tak učinit pouze s ohledem na výši náhrady za vyvlastnění. Konkrétní postup a příslušnost soudů je přitom v obou státech zvolen rozdílně. V České republice přísluší řízení ve věcech vyvlastnění do civilní jurisdikce podle páté části občanského soudního řádu. Ve Spolkové republice Německo může osoba postižená vyvlastňovacím zásahem předložit věc správnímu soudu v rámci primární právní ochrany, resp. Komoře pro stavební věci při zemském soudu, která je příslušná ve věcech vyvlastnění dle stavebního zákona. Spory o výši náhrady za vyvlastnění naproti tomu rozhodují civilní soudy.

Jestliže předmět vyvlastnění nemůže sloužit účelu vyvlastnění, není cíl vyvlastnění dosažen, a proto musí logicky opět nastoupit ochranná funkce vlastnického práva. Oba sledované právní řády, stejně jako řada dalších evropských států, umožňují dřívějšímu vlastníku požadovat z určitých důvodů vrácení předmětu vyvlastnění, tj. zrušení provedeného vyvlastnění (tzv. revokace vyvlastnění), a to zejména v případě, pokud vyvlastnitel nezhájí uskutečnění účelu vyvlastnění v určené lhůtě nebo vyvlastnitel od uskutečnění účelu vyvlastnění ustoupil. Oproti zákonu o vyvlastnění však BauGB nepočítá s možností zrušení vyvlastnění, když v určené lhůtě nedošlo

k zaplacení náhrady za vyvlastnění. Vyvlastnitel je povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu v souvislosti s vyvlastněním vznikla.

Zákon o vyvlastnění posílil ochranu vyvlastňovaného a zpřesnil mimo jiné povinnost jeho včasné informovanosti, právní úpravu průběhu jednání před i po zahájení vyvlastňovacího řízení a v neposlední řadě stanovil novou koncepci náhrad za vyvlastnění. Aplikace zákona v praxi ovšem prokázala jeho některé nedostatky spočívající zejména v možnosti vyvlastňovaného účelově prodlužovat vyvlastňovací řízení. Nejen odborné, ale též obecné diskusi by proto měly být podrobeny zejména otázky obecného odkladného účinku žalob vztahujících se k rozhodnutí o vyvlastnění, náhrad poskytnutím jiného pozemku a stavby či stanovení jejich obvyklé ceny.

Zcela nový zákon, který by měl v rámci předmětu své úpravy zjednodušit a zkrátit stavební, resp. vyvlastňovací řízení u výstavby hlavních dopravních komunikací v České republice, představuje s účinností od 28.11.2009 zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Tento zákon, který stojí k zákonu o vyvlastnění ve vztahu subsidiarity, pozitivně pozměňuje stávající úpravu, přičemž mimo jiné požaduje, aby již při uzavírání smlouvy o získání předmětu vyvlastnění byla kupní cena sjednána ve výši tržní ceny obvyklé v daném místě a čase. Uvedená změna by měla zvýšit ochotu dosavadních vlastníků přistoupit na návrh na uzavření dohody před zahájením samotného vyvlastňovacího řízení.

## Použitá literatura

### Publikace (české)

- BAUDYŠ, P.: Katastr a nemovitosti, C.H. Beck, Praha, 2003
- BLAŽEK, J.: Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami, 2. vydání, ANAG, Olomouc, 2009
- BRADÁČ, A.; FIALA, J.; HÁBA, J.; HALLEROVÁ, A.; SKÁLA, M.; VITULOVÁ, N.: Věcná břemena od A do Z, 2. vydání, Linde, Praha, 2004
- DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007
- DAMOHORSKÝ, M. (edit.): Pocta doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám, Praha: PF UK, 2007
- DĚDIČ, J. A KOL.: Obchodní zákoník, Komentář, Díl. 1, § 1- § 92e, Polygon, Praha, 2002
- DOHNAL, V.: Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva, Ekologický právní servis, Brno, 2001
- DOLEŽAL, J.; MAREČEK, J.; VOBOŘIL, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde, Praha 2005
- DOLEŽAL, J.; MAREČEK, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T.; TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde, Praha 2006
- DROBNÍK, J.: Základy pozemkového práva, 2. vydání, Eva Rozkotová – IFEC, Praha, 2007
- ELIÁŠ, K. A KOL.: Občanský zákoník, 1. Svazek, § 1-487, Linde, Praha, 2008
- FILIP, J.; HOLLÄNDER, J.; ŠIMÍČEK, V.: Zákon o Ústavním soudu, Komentář, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007
- GERLOCH, A.: Teorie práva, 3. vydání, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004
- HENDRYCH, D. A KOL.: Správní právo, Obecná část, 7. vydání, C.H. Beck, Praha, 2009
- HOETZEL, J.; WEYR, F.: Slovník veřejného práva československého, republikované vydání z r. 1948, Svazek V, Eurolex Bohemia, Brno, 2000



- HOLUB, M.; Bičovský, J.; Spáčil, J.; Mareček, J.; Wurstová, J.: Sousedská práva, 3. vydání, Linde, Praha, 2005
- HOLUB, M.; POKORNÝ, M.; BIČOVSKÝ, J.: Občan a vlastnictví v českém právním řádu, Linde, Praha, 2002
- HRNČÍŘ, P.; Vyvlastnění nemovitostí v českém a německém právu (diplomová práce), Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009
- JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R.: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, výběr z nálezů a usnesení, Linde, Praha, 2007
- KLÍMA, K. A KOL.: Komentář k Ústavě a listině, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2005
- KNAPP, V.; KNAPPOVÁ, M.: Občanské právo hmotné, Svazek 1, Codex Bohemia, Praha, 1997
- KNAPPOVÁ, M.; ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J. A KOL.: Občanské právo hmotné, 4. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2006
- MAZANEC, M.; KŘENKOVÁ, J.: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva, ASPI, a.s., Praha, 2008
- PAVLÍČEK, V. A KOL.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl, Práva a svobody, Linde, Praha, 2002
- PAVLÍČEK, V. A KOL.: Ústavní právo a státověda, Ústavní právo České republiky, Část 2, 2. vydání, Linde, Praha, 2008
- PEKÁREK, M.; PRŮCHOVÁ I.: Pozemkové právo, Masarykova univerzita Brno, 2003
- PRŮCHOVÁ, I.; CHYBA, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Masarykova univerzita, Brno, 1998
- SVÁK, J.: Ochrana lidských práv z pohledu judikatury a doktríny štrasburských orgánů ochrany práv, Poradce podnikatel'a, Žilina, 2003
- ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. A KOL.: Občanský zákoník I., Komentář, 1. vydání, § 1-459, C.H. Beck, Praha, 2008  
(cit. autor in: OZ, §, mrg.č.)
- WINTEROVÁ, A.: Soudní ochrana při vyvlastnění, in: Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám, ASPI – Wolters Kluwer, Praha, 2008, str. 351-356

## Publikace (německé)

- BADURA, P.: Staat und Eigentum, in: Handbuch des Verfassungsrechts (vyd. BENDA, E.; MAIHOFER, W. a VOGEL H.-J. ve spolupráci s HESSE, K. a HEYDE, W.), 2. vydání, Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1994, str. 653-697
- BAMBERGER, H.-G.; ROTH, H.: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch  
Sv. 1: Gesamtverzeichnis, §§ 1–610, 2. vydání, C.H. Beck, München, 2007  
Sv. 2: §§ 611-1296, ErbbauVO, WEG, C.H. Beck, München, 2003  
(cit. autor in: Bamberger/Roth, BGB, §, mrg.č.)
- BANZ, M.: Völkerrechtlicher Eigentumsschutz durch Investitionsschutzabkommen, Insbesondere die Praxis der Bundesrepublik Deutschland seit 1959: Svazek 17, Duncker & Humblot, Berlin, 1987
- BATTIS, U.; KRAUTZBERGER, M.; LÖHR, R.-P.: Baugesetzbuch – Kommentar, 10. vydání, C.H. Beck, München, 2007
- BLECKMANN, A.: Staatsrecht – Die Grundrechte, 3. vydání, Heymanns, Köln, 1989
- BÖCKENFÖRDE, E.-W.: Eigentum, Sozialbildung des Eigentums, Enteignung, in: Staat, Gesellschaft, Freiheit Staat (vyd. BÖCKENFÖRDE, E.-W.), Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1976, str. 318-336
- BREHM, W.; BERGER, CH.: Sachenrecht, 2. vydání, Mohr-Siebeck, Tübingen, 2006
- DILCHER, H.; HABERMANN, N.; RAWERT, P.; WEICK, G.: J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen  
Erstes Buch, Allgemeiner Teil, §§ 21-103, Sellier-de Gruyter, Berlin, 1995  
(cit. Staudinger/Bearbeiter, §, mrg.č.)
- DREIER, H. (vyd.): Grundgesetz – Kommentar  
Sv. 1, čl. 1-19, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1996  
(cit. autor in: Dreier, GGK, čl., mrg.č.)
- EPPING, V.: Grundrechte in Zusammenarbeit mit Sebastian Lenz und Philipp Leydecker, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2007

- ERBGUTH, W.: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Grundzügen des Verwaltungsprozessrechts, 2. vydání, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2007
- FELIX, D.: Verwaltungsrecht II, Sonstiges Verwaltungshandeln, Recht der öffentlichen Sachen, Staatshaftungsrecht, 3. vydání, Mauke & Schweitzer, Hamburg, 2008
- FRENZEL, M.: Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, Duncker & Humblot, Berlin, 1978
- GELINSKY, K.: Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Eine Analyse der Rechtsprechung der Straßburger Organe, Duncker & Humblot, Berlin, 1996
- GERBERGER, M.; MARTINEK, M.; RÜßMANN, H.: Praxiskommentar BGB Sv. 3, Sachenrecht, 2. vydání, Juris, Saarbrücken, 2005  
(cit. autor in: Martinek, BGB, §, mrg.č.)
- IPSEN, J.: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 20. vydání, Heymanns, Köln, 2008
- IPSEN, J.: Staatsrecht II, Grundrechte., 11. vydání, Heymanns, Köln, 2008
- JARASS, H. D.; PIEROTH, B.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. vydání, C.H. Beck, München, 2006  
(cit. autor in: Jarass/Pieroth, GGK, čl., mrg.č.)
- KASER, M.: Römisches Privatrecht, 16. vydání, C.H. Beck, München, 1992
- KROHN, G.; LÖWISCH, G.: Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. vydání, Verlag Kommunikationsforum Recht, Wirtschaft, Steuern, Köln, 1984
- MANSEN, G.: Staatsrecht II, Grundrechte, 5. vydání, C.H. Beck, München, 2007
- MAURER, H.: Enteignungsbegriff und Eigentumsgarantie, in: Maurer Hartmut (vyd.), Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, C.H. Beck, München, 1990, str. 293-319
- MAURER, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. vydání, C.H. Beck, München, 2009

- MEYER, J. (vyd.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. vydání, Nomos-Verlag, Berlin, 2006
- MÜLLER-MICHAELS, O.: Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, Das Eigentumsgrundrecht in der Rechtsordnung der EU, in der EMRK und in den Verfassungen Deutschlands, Italiens und Irlands, Svazek 32, Duncker & Humblot, Berlin, 1997
- NÜBGENS, K.; BOUJONG, K. H.: Eigentum, Sozialbildung, Enteignung, C.H. Beck, München, 1987
- OSSENBÜHL, F.: Staatshaftungsrecht, 5. vydání, C.H. Beck, München, 1998
- PIEROTH, B.; SCHLINK, B.: Grundrechte, Staatsrecht II, 24. vydání, Müller Verlag, Heidelberg, 2008
- ROZEK, J.: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1998
- SACHS, M. (vyd.): Grundgesetz Kommentar, 3. vydání, C.H. Beck, München, 2003  
(cit. autor in: Sachs, GGK, čl., mrg.č.)
- SCHMIDT, R.: Grundrechte, sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde, 9. vydání, Schmidt, Grasberg bei Bremen, 2007
- SCHRÖDTER; H.: Baugesetzbuch Kommentar, 7. vydání, Verlag Franz Vahlen München, 2006  
(cit. autor in: Schrödter, BauGB, §, mrg.č.)
- SCHWAB, K. H.; PRÜTTING, H.: Sachenrecht, 30. vydání, C.H. Beck, München, 2002
- SIEBER, H.-L.: Die Junktim-Klausel in Artikel 14 des Grundgesetzes, Heidelberg, 1968 (dizertační práce)
- VON MÜNCH, I.; KUNIG, P.: Grundgesetz – Kommentar  
Sv. 1 (Präambel bis Art. 20), C.H. Beck, München, 1992  
(cit. autor in: von Münch/Kunig, GGK, čl., mrg.č.)
- WEBER, R.: Sachenrecht II., Grundstücke, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2005

### Odborné články (české)

- Doležal, J.: Náhrady za vyvlastnění, Stavební právo: Bulletin 2/2000, str. 69-71.
- Drobník, J.; Mikeš, J.: Vyvlastnění, Stavební právo: Bulletin 1/2000, str. 11-16.
- Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj č. 11/2002, str. 12-19.
- Grulich, T.: Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti, Právní rozhledy 16/2006, str. 588-591.
- Kubatzky, A.: Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN, Stavební právo: Bulletin 2/2003, str. 41-58.
- Kühn, Z. / Kysela J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústavou je? Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002, str. 199-214.
- Mikeš, J.; Mikule, V.; Drobník, J.; Kubík, M.; Doležal, J.; Staša, J.: Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění, Stavební právo: Bulletin 4/2000, str. 3-18.
- Pejšek, V.: Součásti a příslušenství nemovitosti, Právní rádce č. 8/2007, str. 16-18.
- Sedláčková, V.: Nová právní úprava problematiky vyvlastnění, Stavební právo: Bulletin 4/2006, str. 8-19.
- Spáčil, J.: Současné problémy vlastnického práva, Právní rozhledy č. 2/2006, str. 65-69.

### Odborné články (německé)

- Berg, W.: Entwicklung und Grundstrukturen der Eigentumsgarantie, JuS 2005, str. 961-965.
- Breuer, R.: Zum Urteil des Ersten Senats des BVerfG vom 10.3.1981, 1 BvR 92, 96/71, DVBl. 1981, str. 971-975.
- Burgi, M.: Die Enteignung durch „teilweisen“ Rechtsentzug als Prüfstein für die Eigentumsdogmatik, NVwZ 1994, str. 527-534.
- Eschenbach, J.: Die Enteignung, JURA 1997, str. 519-522.
- Hender, R.: Zur bundesverfassungsgerichtlichen Konzeption der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie, DVBl. 1983, str. 873-883.

- Hösch, U.: Art. 14 GG, Inhaltsbestimmung oder Enteignung? JA 1998, S. 727-731.
- Ipsen, J.: Enteignung, enteignungsgleicher Eingriff und Staatshaftung, DVBl. 1983, str. 1029-1038.
- Jarass, Nans D.: Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung? NJW 2000, str. 2841-2845.
- Jochum, H.; Durner, W.: Grundfälle zu Art. 14 GG, JuS 2005, str. 220-223, 320-323, 412-415.
- Küppers, K.: Die Vorteilsausgleichung bei der Enteignung von Grund und Boden, DVBl. 1978, str. 349-355.
- Leisner, W.: Entschädigung falls Enteignung, DVBl. 1981, str. 76-83.
- Olivet, P.: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit salvatorischer Entschädigungsklauseln im Enteignungsrecht, DÖV 1985, str. 697-706.
- Papier, H.-J.: Zum Urteil des BVerfG vom 24.3.1987, 1 BvL 1046/85, JZ 1987, str. 614-621.
- Papier, H.-J.: Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie, DVBl. 2000, str. 1398-1407.
- Rittstieg, H.: Zur Entwicklung des Grundeigentums, JZ 1983, str. 161-167.
- Schmidt-Aßmann, E.: Formen der Enteignung, JuS 1986, str. 833-839.
- Sproll, H.-D.: Staatshaftungsrecht, JuS 1995, str. 1080-1086.
- v. Brünneck, A.: Das Wohl der Allgemeinheit als Voraussetzung der Enteignung, NVwZ 1986, str. 425-431.
- Wilhelm, J.: Zum Enteignungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2000, str. 905-913.

Internetové zdroje (české) všechny zdroje online k 22.03.2010

- Důvodová zpráva k Listině základních práv a svobod (zdroj: PS ČR):  
[http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0330\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0330_02.htm)
- Důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění (zdroj: PS ČR):  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1015&CT1=0>
- Eliáš, K.: Veřejný zájem – malá glosa k velkému tématu (zdroj: Ad Notam):  
[http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex\\_lit.nsf/b13200aa4a173d7ac12566db0035a091/b625865671f9a7dac1256d9800319904?OpenDocument](http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_lit.nsf/b13200aa4a173d7ac12566db0035a091/b625865671f9a7dac1256d9800319904?OpenDocument)
- Horák, O.: Konfiskace, vyvlastnění, zábor (zdroj: pravnicadce.cz):  
<http://pravnicadce.ihned.cz/>
- Ministerstvo dopravy plánuje pozemky na dálnice vykupovat za tržní ceny (zdroj: ct24.cz):  
<http://www.e15.cz/aktuality/slamecka-chce-urychlit-vyvlastneni-pozemku-pro-dalnice-95989/>
- Návrh občanského zákoníku po zapracování připomínek (zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR):  
[http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Vladni\\_navrh\\_obcanskeho\\_zakoniku\\_LRV\\_090430\\_final\\_s%20ob\\_sahem.pdf](http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_LRV_090430_final_s%20ob_sahem.pdf)
- Novák, A.: Je možné vyvlastnit majetek subjektů požívajících na území České republiky diplomatických výsad a imunit? (zdroj: epravo.cz):  
<http://www.epravo.cz/top/clanky/je-mozne-vyvlastnit-majetek-subjektu-pozivajich-na-uzemi-ceske-republiky-diplomatickych-vysad-a-imunit-21940.html>
- Novák, A.: Právní úprava vyvlastnění mezi lety 1948 – 1989 a její odraz v restitučních předpisech (zdroj: epravo.cz):  
<http://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-uprava-vyvlastneni-mezi-lety-1948-1989-a-jeji-odraz-v-restitucnich-predpisech-21970.html>
- Odůvodnění veta prezidenta republiky k zákonu o vyvlastnění (zdroj: PS ČR):  
<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14255>

- Oficiální znění tzv. Lisabonské smlouvy (zdroj: eurlex.eu):  
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>
- Pejšek, V.: Součásti a příslušenství nemovitosti (zdroj: pravnicadce.cz):  
<http://pravnicadce.ihned.cz/c1-21912820-soucasti-a-prislusenstvi-nemovitosti>
- Preisler, P.: Účely vyvlastnění (zdroj: juristic.cz):  
<http://spravni2.juristic.cz/615472/clanek/spravni2>
- Průběh legislativního procesu zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (zdroj: PS ČR):  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=549>
- Průběh legislativního procesu zákona o vyvlastnění (zdroj: PS ČR):  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1015>
- Průběh legislativního procesu zák. č. 345/2009 Sb. a zák. č. 379/2009 Sb. (zdroj: PS ČR):  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=266>  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=900>
- Rozcestník na internetové stránky orgánů veřejné správy v ČR:  
<http://www.statnisprava.cz/>
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR (zdroj: NS ČR):  
<http://www.nsoud.cz/rozhod.php>
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR (zdroj: Nejvyšší správní soud ČR):  
<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=AnonymZneniList&menuactive=;ml119;ml120>
- Rozhodnutí Ústavního soudu (zdroj: Ústavní soud ČR):  
<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>
- Říha, M.: Veřejný zájem (zdroj: Společnost pro trvale udržitelný život):  
<http://www.stuz.cz/view.php?cislocianku=2006031101>



- Šíma, J.: Vlastnické právo vs. „veřejný zájem“ (zdroj: Konzervativny inštitut M. R. Štefánika):  
<http://www.konzervativismus.sk/print.php?1293>
- Vyvlastňování nemovitostí ve veřejném zájmu – názory z praxe (zdroj: Veřejná správa online):  
<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6382942>

### Internetové zdroje (zahraniční) všechny zdroje online k 22.03.2010

- Originální znění německých zákonů (zdroj: Bundesministerium des Justiz):  
<http://www.gesetze-im-internet.de/>
- Právo ES (zdroj: oficiální internetová stránka práva ES):  
<http://www.eurlex.eu>
- Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (zdroj: ESLP):  
<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>
- Rozhodnutí Spolkového soudního dvora (zdroj: BGH):  
<http://www.bundesgerichtshof.de/>
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (zdroj: BVerfG):  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>
- Úplné znění pruské ústavy z 31.01.1850 (zdroj: dokumentarchiv.de):  
<http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html>
- Úplné znění říšské ústavy z 28.03.1849 (zdroj: dokumentarchiv.de):  
<http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>

## **Příloha č. 1**

### **NĚMECKÉ ZNĚNÍ ČL. 14 ZÁKLADNÍHO ZÁKONA**

(1) <sup>1</sup>Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. <sup>2</sup>Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) <sup>1</sup>Eigentum verpflichtet. <sup>2</sup>Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) <sup>1</sup>Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. <sup>2</sup>Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. <sup>3</sup>Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. <sup>4</sup>Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

### **ČESKÝ PŘEKLAD ČL. 14 ZÁKLADNÍHO ZÁKONA**

(1) <sup>1</sup>Vlastnictví a dědické právo jsou zaručeny. <sup>2</sup>Obsah a jeho omezení jsou určeny zákonem.

(2) <sup>1</sup>Vlastnictví zavazuje. <sup>2</sup>Jeho užívání musí zároveň sloužit obecnému prospěchu.

(3) <sup>1</sup>Vyvlastnění je přípustné pouze k obecnému prospěchu. <sup>2</sup>Smí k němu dojít pouze ze zákona nebo na základě zákona, který upravuje způsob a rozsah náhrady za vyvlastnění. <sup>3</sup>Náhradu za vyvlastnění je třeba určit po spravedlivém zvážení zájmů veřejnosti a zúčastněných stran. <sup>4</sup>Ohledně výše náhrady za vyvlastnění je otevřena právní cesta před obecné soudy.

## **Příloha č. 2**

### **NĚMECKÉ ZNĚNÍ ČL. 15 ZÁKLADNÍHO ZÁKONA**

<sup>1</sup>Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.

<sup>2</sup>Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

### **ČESKÝ PŘEKLAD ČL. 15 ZÁKLADNÍHO ZÁKONA**

<sup>1</sup>Půda, přírodní zdroje a výrobní prostředky mohou být za účelem zespolečenštění převedeny zákonem, který upravuje způsob a rozsah náhrady, do společného vlastnictví či jiných forem společného hospodářství. <sup>2</sup>Pro náhradu za takový zásah platí přiměřeně článek 14 odst. 3 věta 3 a 4.

## **Cizojazyčné shrnutí/Zusammenfassung**

Dieses Rigorosum (im Sinne des tschechischen Begriffs „rigorózní práce“) widmet sich dem Thema: „Eingriffe in das Grundeigentum – Ursachen und Bedingungen“.

Das Eigentum stellt das grundlegende menschliche Recht dar, das seinem Träger eine Freiheit im eigentumsrechtlichen Bereich sicherstellt und ihm somit eine Entfaltung seiner Persönlichkeit ermöglicht. Eine klare rechtliche Regelung der Voraussetzungen für Eingriffe in das Eigentumsrecht, die Verwirklichung einer Enteignung und zugleich die korrekte Anwendung dieser Regelung tragen zur Rechtssicherheit der Eigentümer bei. Die Unterscheidung der Einschränkung eines Eigentumsrechts von der Enteignung kann jedoch in mancher Hinsicht kompliziert sein. Diese Arbeit orientiert sich insbesondere auf die Verarbeitung des Rechtsinstituts der Enteignung als eines der grundsätzlichsten Eingriffe in das Eigentum, wobei nach ihren Ideenausgangspunkten, nach dem Sinn für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung gesucht wird, und das mit Fokus auf die Enteignung von Immobilien bzw. Grundstücken, welche zu den üblichsten Enteignungsobjekten zählen. Die erwähnte Substanz wird nicht nur aus Sicht der tschechischen sondern auch aus Sicht der deutschen Rechtsregelung betrachtet, welche für das tschechische Rechtsmilieu in mancherlei Hinsicht inspirativ sein könnte.

Nach einer kurzen Darstellung, wie sich das Eigentum historisch als Rechtsinstitut entwickelt hat, wie es überhaupt wahrgenommen wird und wie es im nationalen, europäischen und internationalen Rechtssystem geschützt wird, folgt die Auslegung der Eingriffe in das Eigentumsrecht. Das Eigentum stellt nämlich eine umfangreiche, jedoch nicht uneingeschränkte Herrschaft des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand dar. Die Unterscheidung der Einschränkung eines Eigentumsrechts in allgemeiner Ebene von der Enteignung im Sinne des Art. 11 Abs. 4 der Urkunde und des Art. 14 Abs. 3 GG ist für das Verstehen des Themas dieser Arbeit äußerst wichtig und daher werden ihre konzeptionellen Ausgangspunkte und die grundsätzliche Art und Weise der Einschränkung des Eigentumsrechts angedeutet. Das Hauptziel der Arbeit ist, wie selbst der Titel bereits andeutet, die Rechtsregelung der Grundstücksenteignung. Zuerst werden die Rechtsregelung der Enteignung, die

interessante historische Entwicklung und die sich daraus und aus der Rechtstheorie ergebende Konkretisierung des Enteignungsbegriffs in den betrachteten Staaten behandelt. Dann folgen die Erörterung der einzelnen Elemente des Enteignungsbegriffs und die Untersuchung der Voraussetzungen für die Verwirklichung einer Enteignung von Liegenschaften bzw. Grundstücken, d.h. der Enteignungsgegenstand mit Überlegung zu den Besonderheiten von Grund und Boden; der gezielte hoheitliche Rechtsakt als Rechtsform der Enteignung (Verwaltungsakt evtl. Gesetz); der Enteignungszweck mit besonderem Nachdruck auf die Enteignung für Aufbauzwecke; das öffentliche Interesse bzw. das Wohl der Allgemeinheit als die einzige Begründung einer Enteignung; das Ziel der Enteignung bestehend grundsätzlich im Entzug oder in der Beschränkung des Eigentumsrechts; die Grundsätze, Formen und die Höhe der Enteignungsentschädigung sowie das Enteignungsverfahren als eine Durchführungsvoraussetzung der Enteignung. Anschließend wird das am 1.1.2007 in Kraft getretene tschechische Enteignungsgesetz einer Analyse aus Sicht de lege ferenda unterworfen.

Im Rahmen dieser Arbeit ist es allerdings nicht möglich, das gesamte Gebiet der Eigentumsbeschränkungen zu behandeln. Deswegen wird wesentliche Aufmerksamkeit auf die Form der Enteignung gerichtet, insbesondere in Bezug auf ihren materiellrechtlichen Sachverhalt. das Enteignungsverfahren wird in dieser Arbeit nicht zusammenfassend analysiert, es wird nur auf einige seine Aspekte hingewiesen.

## Seznam klíčových slov

Seznam klíčových slov v jazyce rigorózní práce:

1. pozemkové vlastnictví
2. nemovitost
3. vyvlastnění

Seznam klíčových slov v anglickém jazyce:

1. freehold estate
2. real estate
3. expropriation