

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

OMEZENÍ VLASTNICTVÍ

2006

Prof. JUDr. Vojtěch Cepl, CSc.

Pavla Vyskočilová

V domcích 2582

440 01 Louny

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Omezení vlastnictví vypracovala samostatně a použité prameny uvádím tak, jak je ve vědecké práci obvyklé, v seznamu pramenů.

V Lounech dne 25. 3. 2006

OBSAH

1. Význam soukromého vlastnictví.....	5
2. Zásahy do vlastnictví a mezinárodní právo.....	9
3. Občanský zákoník a omezení vlastnického práva.....	13
4. Věcná břemena a veřejnoprávní omezení vlastnického práva.....	16
5. Vlastnictví zavazuje jako ústavní zásada.....	21
6. Vyvlastnění.....	23
7. Veřejný zájem.....	30
8. Státní intervencionalismus jako omezení vlastnictví.....	37
9. Daně a poplatky.....	50
10. Závěr.....	51
11. Literatura.....	52

1. Význam soukromého vlastnictví

„Kdykoli společnosti začaly vlastnictví pošlapávat či ignorovat, společenský řád se rozpadl a společnost se přiblížila historickému standardu – chudobě¹“.

Richard Pipes

„Základní funkcí vlády je ochrana soukromého vlastnictví a poskytnutí stabilní infrastruktury pro dobrovolný směnný systém. Pokud vláda selhává při ochraně soukromého vlastnictví, zabírá majetek bez poskytnutí plné náhrady nebo stanoví restrikce, které omezují dobrovolnou směnu, narušuje ekonomickou svobodu svých občanů“.

(ze zprávy Economic Freedom of the World, Fraser Institute 1996)

Pro fungování společností založených na kapitalistickém tržním systému, a to zejména těch, které vyrůstají na pozůstatcích komunistických režimů, je jedním z nejzákladnějších požadavků silný systém majetkových práv. Ačkoli byl v minulosti mnohokrát zpochybňován jejich význam a bylo namítáno, že bývají upřednostňována před lidskými právy, což vede k opomíjení rovného zacházení se všemi občany, je po pádu socialistických režimů ve východní Evropě zřejmé, že majetková práva jsou jedním z nejdůležitějších aspektů lidských práv, a to nejen co se týče svobody člověka, ale také právě ekonomického rozvoje v kapitalismu. Právo vlastnické by mělo být nahlíženo jako základní politické právo, které oslabuje závislost na státu a zároveň vytváří určitý druh jistoty nepostradatelné pro pravé občanství v demokratickém zřízení. Vytvoření soukromého vlastnictví a jeho důsledná ochrana slouží také množství funkcí nezbytných pro ekonomický rozvoj.

Právo na stabilní systém vlastnických práv je pro demokracii skutečně nezbytné. Minimálně tomu tak je, pokud definujeme systém vlastnictví jako požadavek, aby stát zakládal vlastnická práva, do kterých bude zasahovat jen příležitostně a s kompenzačními opatřeními. Pro vlastnická práva je nutná stabilita a důsledná ochrana, neboť pokud jsou podrobována neustálým a nepředvídatelným zásahům různého druhu, vede to k vážným škodám. Navíc vládní kontrola majetku, která si nahodile přizpůsobuje vlastnická práva dle momentální potřeby, znovu zavádí kolektivní funkční problém původně vyřešený vlastnickými právy².

¹ Pipes, Richard, Property and Freedom, A.A. Knopf, 1999, cit. v Šíma, Josef, Ekonomie a právo, Nakladatelství VŠE, Praha, 2004, str. 11

² Sunstein, Cass R., On Property and Constitutionalism, 1991

Upevnění soukromého vlastnictví k věcem movitým a posléze i nemovitým nutně muselo vést k vytváření právních pravidel, chránících soukromé vlastnictví a vlastnictví bylo různým způsobem upravováno již v samých počátcích práva. Myšlenka, že poskytují základ pro svobodnou společnost je pak po staletí přijímána, výrazný odraz této skutečnosti se projevil již ve 13. století při vydání dokumentu Magna charta libertatum v Anglii nebo později například v Deklaraci nezávislosti USA. Chápání vlastnického práva však prošlo dlouhým vývojem, významem soukromého vlastnictví se z různých úhlů pohledu zabývali mnozí právníci, filozofové i ekonomové. Již myslitelé ve starém Řecku nastínili některé z jeho elementárních aspektů. Zatímco Platón se přikláněl ke koncepci kolektivního vlastnictví, ve kterém viděl ochranu společnosti před sociálním rozvratem jako nevyhnutelným následkem utrpení jedněch a blahobytu druhých koexistujících ve stejných podmínkách, Aristoteles upřednostňoval pohled, podle kterého soukromé vlastnictví podporuje v člověku ctnosti jako rozvážnost a odpovědnost a umožňuje mu projevit je způsobem, jakým s majetkem nakládá. Také zdůrazňoval vztah mezi vlastnictvím a svobodou, v tom smyslu, že vlastnictví je podstatnou složkou toho, aby byl člověk svobodným a v důsledku toho i dobrým občanem. Ve středověku na Aristotela navázali teoretici rané katolické církve, např. Tomáš Akvinský věřil, že pro duchovní zdokonalování lidí je nezbytná jistota, kterou vlastnictví poskytuje. Také podporuje individuální úsilí a dobrou péči o majetek a tím, že předurčuje, čím může kdo disponovat a jak to může využívat, udržuje společenský řád a stabilitu. Ovšem Tomáš Akvinský spojoval roli vlastnictví též s úvahami o altruismu a nespátroval v něm pouze závazek bohatých vůči chudým, ale přímo existenci práva nemajetných na určitou pomoc ze strany majetných. Tvrdil, že žádné rozdělení zdrojů založené na pravidlech stanovených lidmi nemůže převážit nad potřebami v nouzi. Tyto myšlenky se objevují i v dílech pozdějších autorů, kteří se snažili ospravedlnit existenci soukromého vlastnictví. Výrazný vliv na pozdější úvahy měli filozofové 17. století, kteří zaměřovali spíše na způsob, jakým je vlastnictví ve společnosti ustavováno. Zejména Thomas Hobbes a David Hume odmítali jeho přirozenoprávní původ a spatřovali jeho vznik ve spojitosti s vytvářením suverénního státu, vnímali ho tedy jako umělý výtvar určitě smlouvy, kterou uzavírají členové společnosti, aby podpořili stabilitu vlastnictví zdrojů a umožnili každému poklidné užívání toho, čeho dosáhli svým úsilím. Oproti tomu John Locke, který významně ovlivnil pozdější úvahy o roli soukromého vlastnictví, byl neoblomně přesvědčen o tom, že vlastnictví jako instituce je

zakotveno přirozenoprávně bez zvláštních dohod nebo politických rozhodnutí, že majetková práva existovala dřív než veškeré vlády a měla svůj původ v přirozených právech stejně jako právo na život a osobní svobodu. Dovožoval, že ochrana těchto přirozených práv je vlastně primárním ospravedlněním existence vlád. Věřil však, že Bůh dal svět lidstvu jako celku, a proto před ním vyvstával v podobě soukromého vlastnictví morální problém. Ve svém díle však obhájil nutnost soukromého vlastnictví tak, že pokud je jedinec vlastníkem své práce, měl by rovněž výsledky této práce sklízet. Proto podle Lockovy definice vlastnictví věci musí nutně zahrnovat jak právo na užití této věci, tak právo ponechat si výnosy z tohoto užití. Pro Hegela v 18. století nebylo soukromé vlastnictví vytvořeno ani státem ani společnostmi, ale bylo nezbytnou podmínkou lidské osobnosti. Na Lockovy teorie navázal ve svém díle Bohatství národů (1776) Adam Smith, který v obraně soukromého vlastnictví spatřoval důležitou roli pro vládu. Tím, že vláda poskytuje ochranu soukromému vlastnictví zároveň vytváří prostor a také stimulaci pro tvorbu majetku nového. Z dlouhé řady pozdějších autorů, kteří se zabývali významem soukromého vlastnictví nelze opominout zmínit např. Friedricha von Hayeka, který se stal jedním z nejvýznamnějších odpůrců idejí prosazování kolektivního vlastnictví.

I přes přesvědčivý význam a přínosnost soukromého vlastnictví se totiž spolu s upevňováním práv k němu začaly ozývat hlasy, které volaly po jeho státní regulaci a některé dokonce po jeho úplném zrušení. Kritici kapitalismu namítali, že ničí rovnost mezi lidmi (F. Engels a K. Marx – Manifest komunismu 1848) a požadovali vymýcení soukromého vlastnictví. Karl Marx považoval jakoukoli míru sociální odpovědnosti a solidarity mezi lidmi při výkonu vlastnických práv v kapitalistickém systému soukromého vlastnictví za nedostačující a pro sociální dobro a rozvoj společnosti viděl cestu v kolektivizaci. Takřka úplné likvidace soukromého vlastnictví bylo dosaženo v socialistických systémech východního bloku a právě tyto případy jsou dnes jedním z nejpádnějších argumentů pro opodstatněnost existence a důslednou ochranu soukromého vlastnictví.

Moderní ekonomové a právníci pro soukromé vlastnictví a potřebu jeho důsledné ochrany nacházejí přinejmenším čtyři důvody:

- 1) Instituce soukromého vlastnictví je založena na lidské inklinaci zajistit zboží a služby sám sobě a osobám, o které se člověk stará. V systému soukromého vlastnictví zisk z užívání a rozmnožování vlastnických práv připadá konkrétnímu majiteli. Vlastnická práva jsou pak ustanovena, aby minimalizovala překážky, které stojí v cestě lidské

prosperitě tak, že maximalizují veřejný prospěch, který vyvstává z činů jednotlivců směřujících k vlastnímu prospěchu³. Není-li si občan – vlastník jistý nedotknutelností svého majetku, jeho potřeba ho rozmnožovat, tedy tvořit hodnoty využitelné i pro blaho společnosti, klesá.

- 2) Systém soukromého vlastnictví plní základní koordinační funkci. Ve světě vzácnosti, kde jeden způsob užití majetku prekluduje jiný, signalizuje, do kterých oblastí směřovat produktivní činnost, ve kterých oblastech se tato činnost nejvíc vyplatí.
- 3) Dále je tímto systémem řešen problém, který Thomas Hardin označil za tragédii obecní pastviny. Pokud majetek není předmětem soukromého vlastnictví, nikdo nemá dostatečný stimul chránit ho proti vykořisťování. Právě s tímto důsledkem nedostatečné ochrany či neexistence soukromých vlastnických práv se vypořádávají postsocialistické země a konkrétně i Česká republika, kde se negativně projevil zejména na životním prostředí. Pokud není majetek vlastněn, každý má motiv ho využívat s vědomím, že získá jen tehdy, využije-li jej rychle a předstihne-li tak své konkurenty. Nikdo však nemá motiv ho užívat k jeho plnému užítku a k jeho zachování.
- 4) Systém soukromého vlastnictví zakládá druh stability a ochrany očekávání, který je předpokladem pro investice jak zahraniční, tak domácí.

Bylo by možné najít i další funkce soukromého vlastnictví, ale tyto je možné považovat za stěžejní. Není však možné opominout zmínit fakt, že hranice mezi jednotlivými funkcemi rozhodně nejsou ostré, často navzájem se prolínají.

I přes zkušenosti nedávné historie je v České republice v poslední době možné opět sledovat tendence k postupnému a nenápadnému redukování vlastnických práv. Počátek 90. let byl u nás výrazně ovlivněn reakcí na režim před rokem 1989, kdy vlastnické právo postupně cíleně ztrácelo na významu. Tehdy byla silně protěžována jeho sociální funkce (uvádělo se, že jde o vlastnictví v ekonomickém smyslu) a vlastnictví samo jako právní institut zůstávalo, zejména pokud šlo o zemědělskou půdu, na úrovni tzv. holého vlastnictví. Většina zemědělské půdy, pokud nepřípadla do vlastnictví státu nebo tzv. socialistických organizací, byla sdružena do jednotných zemědělských družstev, zatímco její vlastníci byli zbaveni

³ http://www.technologyreview.com/articles/05/06/issue/feature_creators.asp, Epstein, R. A., The Creators Own Ideas, 2005

prakticky všech práv k ní. V reakci na tento stav byl po změně politické situace oprávněně kladen důraz na zajištění vlastnické svobody a práv vlastníka, kdy za opravdu zlomový okamžik je považováno přijetí Listiny základních práv a svobod. Na počátku nového tisíciletí se však objevují stále častější úvahy o potřebě přehodnocení liberálních doktrín, které výrazně ovlivňovaly náš právní řád po pádu komunistického režimu a opět je posouvána do popředí sociální funkce vlastnictví. Za takového stavu je možné nahlížet v novém světle na ústavní zásadu, že vlastnictví zavazuje a ptát se, nakolik poskytuje budoucím vládám prostor pro častější zásahy do vlastnického práva. Již nyní zaznamenáváme stále zřetelnější snahy státu regulovat vlastnické právo a osobovat si tak pod nejrůznějšími záminkami právo zásahů do sféry vlastnictví. I proto se nelze zabývat pouze omezeními, která jsou jako taková označena zákonem či právní teorií. To jsou obvykle omezení, která jsou tradičně spojena s vlastnickým právem a jsou chápána spíše jako určité povinnosti, které vlastníku plynou z jeho odpovědnosti za výkon vlastnického práva. Jejich výčet, obsah i způsoby vzniku a zániku jsou podrobně obsaženy v zákoně a dopodrobna vykládány v judikatuře soudů všech stupňů. Neznamená to samozřejmě, že by v této oblasti neexistovala žádná nejasnost, ale z širšího hlediska se jako zásadní jeví ta omezení, která spočívají v zásazích státu do soukromého vlastnictví občanů. Tyto státní zásahy do vlastnického práva se uskutečňují obvykle pod rouškou veřejného zájmu a jejich dopady jsou nesrovnatelně důraznější než je tomu u předchozí skupiny. Zmíněné zásahy státu nejsou specialitou České republiky, různými způsoby a v různém rozsahu se k nim uchylují všechny státy.

2. Zásahy do vlastnictví a mezinárodní právo

Většina států, zejména postkomunistických, inklinuje v rozdílné míře k zásahům do soukromého vlastnictví, a byť ústavy těchto států deklarují soukromému vlastnictví zásadní význam, a s tím spojenou ochranu, ne vždy se lze v rámci vnitrostátního práva této ochrany dovolat. V tomto kontextu se zvyšuje význam mezinárodního práva. Jeho úloha nabývá na síle zvláště dnes, kdy se ukazuje, že politické síly v některých případech ignorují roli Ústavního soudu a nerespektují jeho rozhodnutí. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Úpravu vlastnictví obsahuje Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 17, který uvádí: „Každý má právo vlastnit majetek

jak sám, tak spolu s jinými. Nikdo nesmí být svévolně svého majetku zbaven“. Z této formulace vychází i naše současná ústavní ochrana vlastnictví. Oba Mezinárodní pakty postrádají zmínku o majetku či vlastnictví, což vyjadřuje nedostatek shody světového společenství o chápání a potřebném rozsahu ochrany soukromého vlastnictví, z mezinárodních smluv, jež jsou pro Českou republiku závazné je ovšem zvláště důležitá úprava vlastnictví v rámci evropském, tedy v Dodatkovém protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Do původního textu Úmluvy se nepodařilo ochranu vlastnictví začlenit, po dlouhých jednáních pak byla doplněna právě Dodatkovým protokolem č. 1 z roku 1952, což doprovázely pochyby ze strany států jako je Velká Británie a Švédsko z toho, že zakotvení vlastnického práva v Úmluvě příliš omezí státy při uplatňování různých zásahů do vlastnictví z politických a sociálních důvodů. Nakonec byl tedy čl. 1 i s ohledem na tyto hlasy formulován následujícím způsobem: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo na respektování svého majetku. Nikdo nemůže být zbaven svého vlastnictví, s výjimkou důvodů veřejného zájmu a za podmínek stanovených zákonem a obecnými zásadami mezinárodního práva. 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“. Byly tak stanoveny určité mantinely státní moci, ačkoli byl státům ponechán široký prostor pro omezení tradičních oprávnění spojených s vlastnictvím z důvodu veřejného zájmu při provádění sociální a ekonomické politiky, přičemž se zdůrazňují fiskální potřeby. K tomu poznamenal Evropský soud pro lidská práva v rozsudku James a ostatní proti Spojenému království: „...ačkoli Soud nemůže nahradit vlastním uvážením uvážení národních autorit, je vázán, aby přezkoumával zpochybňovaná opatření v souvislosti s čl. 1 Protokolu č. 1 a zároveň s tím prováděl šetření ohledně skutečností, na jejichž základě národní autority jednaly“.

K čl. 1 Protokolu existuje poměrně bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V nich bylo třeba vyřešit potíže s aplikací článku a interpretací určitých pojmů, jako např. právo na pokojné užívání majetku. Ve státech, které jsou Úmluvou vázány, docházelo totiž k častému střetu a neostrému uplatňování rozhraní mezi přípustnými omezeními užívání majetku a nedovolenými zásahy do vlastnických práv spolu se zabráním majetku v rozporu s článkem 1. Přelomovým rozhodnutím byl rozsudek ve věci Sporong a Lönnrothová proti

Švédsku z roku 1982, kdy stockholmské městské orgány omezily výnosem vlastnické právo majitelů pozemků ve městě takovým způsobem, který jim nejen znemožňoval na nich stavět, ale zároveň teoreticky umožňoval městu jejich vyvlastnění bez jakéhokoli omezení. Šlo o opatření dlouhodobého rázu a dotčení se za dobu omezení nedočkali žádné náhrady. Paní I. M. Lönnrothová se několikrát pokoušela nemovitost prodat, ale zájemci vždy ztratili zájem po konzultaci s úřady města. V rozsudku Soud konstatoval, že výnosem došlo k faktickému porušení práva vlastníků na pokojné užívání majetku, neboť možnosti výkonu jejich práva užívat svůj majetek a disponovat s ním byly pouze teoretické.

Stěžejní význam rozhodnutí však spočívá v tom, že zde Soud poprvé provedl analýzu čl. 1 v tom smyslu, že obsahuje tři různá pravidla: v prvé řadě princip pokojného užívání majetku, dále pravidlo týkající se zabavení majetku a jeho podmínek a pravidlo poslední, které uznává, že státy jsou v souladu s požadavkem obecného zájmu oprávněny k určité kontrole užívání majetku. První pravidlo je obecným ustanovením zakotvujícím princip respektování majetku, jež se uplatní na zásahy do vlastnického práva, na které se následující pravidla nevztahují. Co se týče druhého pravidla, tak Soud zdůrazňuje, že při rozhodování o tom, zda došlo ke zbavení majetku spolu s porušením článku, není nezbytné shledat existenci formálního vyvlastnění, ale rovněž je třeba zkoumat okolnosti případu za účelem zjištění, zda nedošlo ke zbavení vlastnického práva faktickým způsobem bez formálního aktu. Druhé i třetí pravidlo musí být vykládány ve světle pravidla prvního. Toto analytické rozdělení se opakuje v mnoha následujících rozhodnutích.

Pokud je před Soudem prokázáno, že došlo k zásahu do vlastnického práva ve smyslu čl. 1, je třeba zkoumat, zda jde o zásah ospravedlnitelný a bude-li takto opatření státem obhájeno, potom se nejedná o porušení čl. 1 Protokolu. Pro ospravedlnění zásahu je třeba splnit několik podmínek. Opatření, na jehož základě došlo k zásahu do vlastnického práva, musí sloužit legitimnímu cíli ve veřejném či obecném zájmu. Při aplikaci čl. 1 Evropským soudem pro lidská práva se stejně jako v právním prostředí ČR vyskytly určité obtíže s pojmem veřejný zájem. Evropský soud pro lidská práva se s jeho uplatňováním vypořádal např. v již citovaném rozsudku James a ostatní proti Spojenému království, kde uvedl: „Pojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý... Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a ekonomické politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by

jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ“. Přiznal tedy značnou volnost orgánům jednotlivých států, neboť mají větší možnosti rozeznat zájmy společnosti a zpravidla v otázce veřejného zájmu respektuje uvážení vnitrostátních soudů.

Druhou podmínkou je přiměřenost, kterou Soud v rozsudku *Sporrong a Lönnrothová* charakterizoval jako spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem veřejného zájmu a ochranou základních práv jednotlivce. Tato podmínka má při posuzování opatření z hlediska omezení vlastnictví mimořádný význam i pro vnitrostátní soudy.

Kromě veřejného zájmu a principu přiměřenosti má ústřední postavení požadavek právní jistoty, který je nejen přímo vyjádřen v prvním odstavci článku 1 ohledně zbavení majetku, ale jako základní princip je vlastní Úmluvě celé. Jeho důležitost Soud vyzdvihl v rozsudku *Iatridis* proti Řecku v roce 1999, když prohlásil, že to, aby zásah veřejné moci do pokojného užívání majetku byl zákonný, je prvořadým a nejdůležitějším požadavkem článku 1 Protokolu č. 1.

Pro naplnění principu právní jistoty ale nepostačuje, že omezující opatření ze strany státu má zákonný podklad, k tomu je s ohledem na formu a obsah vnitrostátních právních předpisů připojován požadavek jejich adekvátní dostupnosti a dostatečné přesnosti. To rovněž znamená, že nestačí pouze vnitrostátní pravidlo, ale je třeba, aby vše proběhlo na základě náležitého a spravedlivého řízení, a aby opatření bylo vydáno i vykonáno vhodnou autoritou, přičemž by se nemělo jednat o opatření svévolné.

Pro oblast omezení vlastnického práva je významná otázka náhrady. Ačkoli čl. 1 Protokolu se přímo o povinnosti náhrady za omezení či zbavení vlastnictví nezmiňuje, je požadavek náhrady obecně chápán jako implicitní zejména v případě zbavení majetku. K poskytnutí náhrady se Soud vyjádřil v rozsudku *James a ostatní* proti Spojenému království: „Co se týče čl. 1 Protokolu, ochrana vlastnického práva, kterou poskytuje, by při absenci principu ekvivalence byla iluzorní a neefektivní“. Otázka náhrady má své místo rovněž při posuzování přiměřenosti ostatních zásahů do vlastnického práva, které nedosahují intenzity zbavení majetku. Soud však upřesnil, že tam, kde je náhrada požadována na základě principu přiměřenosti, nemusí jít nutně za všech okolností o plnou náhradu. Pokud k zásahu dochází ve veřejném zájmu např. z důvodu opatření přijatých pro provedení ekonomických reforem či dosažení větší sociální spravedlnosti, je možné připustit náhradu nižší než je plná tržní cena, její výše by však měla být alespoň v rozumném vztahu k hodnotě majetku. Může se ale lišit v

závislosti na povaze majetku a okolnostech zásahu. Dané tematiky se týká i rozsudek Lithgow proti Velké Británii. V tomto případě se žadatelé odvolávali na formulaci druhé věty čl. 1, která mluví o obecných zásadách mezinárodního práva. Podle těchto zásad by totiž náhrada musela být okamžitá, přiměřená a efektivní. To však Soud odmítl s tím, že tyto obecné zásady mezinárodního práva se nevztahují na občany jednotlivých smluvních států, ale pouze na cizí státní příslušníky, což s ohledem na úmysl smluvních stran vyplývá z přípravných dokumentů k čl. 1 Protokolu.

3. Omezení vlastnictví a občanský zákoník

Vlastnické právo je sice soukromým právem absolutním, působí erga omnes, ovšem není a nemůže být právem neomezeným. V právních řádech demokratických společností existují omezení, která jsou se soukromým vlastnictvím slučitelná, a v určitém smyslu nevyhnutelná, a která jsou v podstatě vyjádřením povinností vlastníka vůči společnosti či projevem jeho vlastnické odpovědnosti.

Množina omezení vlastnictví zahrnuje širokou škálu různých způsobů omezení, co se týká jeho rozsahu, a to od minimálního rozsahu po maximální, tj. úplné omezení vlastnictví, kterému odpovídá jeho zánik. Základní podmínky pro omezení závažnějšího rázu jsou v českém právním řádu stanoveny v Listině základních práv a svobod. Občanský zákoník v § 123 uvádí, že vlastník může svá oprávnění vykonávat „v mezích zákona“. V počátcích si společnost vystačila s některými základními veřejnoprávními omezeními týkajícími se zejména stavebního práva, s postupem času docházelo k jejich nárůstu a rozšíření do dalších oblastí práva a v dnešní době se setkáváme s desítkami takových omezení, přičemž jejichž počet se dosud neuzavřel a stále vznikají omezení nová. V historii práva lze vysledovat tendenci k omezování práv zejména vlastníků pozemků, která je zřejmě projevem stále vzrůstajícího technického rozvoje, v jehož důsledku dochází k ohrožování důležitých společenských zájmů, jakým je např. větší zátěž životního prostředí.

Vlastnické právo je tedy ze své podstaty omezeno, přičemž právní teorií jsou tato omezení rozlišována obvykle na dva typy: jde jednak o omezení vnitřní (pojmová), a jednak vnější. Pojmová omezení vyplývají již z „povahy věci“ a z obecných ustanovení občanského zákoníku. Je pro ně charakteristické, že platí za určitých podmínek pro všechny vlastníky.

Vnější omezení nevyplývají přímo z povahy vlastnictví, ale vlastník si je buď ukládá sám, jsou stanovena soudem, správním úřadem nebo – a to stále častěji – zákonem.

Právním důvodem omezení vlastnického práva může pak tedy být zákon (upravující soukromoprávní či veřejnoprávní vztahy), správní či soudní rozhodnutí. Vlastnické právo je typicky možné omezit i právním úkonem vlastníka či právním úkonem vlastníkovra právního předchůdce (např. pronájem věci, zástavní právo), potom však jde o dobrovolné omezení vlastnického práva jeho výkonem, které plně záleží na vůli vlastníka či jeho předchůdce.

Vlastnické právo jako takové je v prvé řadě omezeno právy ostatních vlastníků. Čl. 11 odst. 3 Listiny zakazuje zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, což zákonodárci umožňuje stanovit zákonem určitá omezení. Občanský zákoník obsahuje obecné § 3 odst. 1, ze kterého vyplývá povinnost vlastníka nezasahovat při výkonu vlastnického práva bez právního důvodu do práv a oprávněných zájmů jiných a nevykonávat vlastnické právo v rozporu s dobrými mravy. Specifický zákaz zneužití vlastnického práva však občanský zákoník neobsahuje. Určité omezení výkonu vlastnického práva je možné spatřovat i ve znění § 415: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“.

Občanský zákoník pak dále podrobněji stanoví vlastnickému právu omezení v podobě norem sousedského práva a věcných práv k věci cizí

Sousedské právo je souhrn norem, které upravuje vztahy mezi vlastníky sousedních nemovitostí, je možné jej definovat rovněž jako souhrn občanskoprávních norem, které upravují vztahy vlastníka a třetích osob při užívání věci, pokud jde o účinky užívání věci na tyto osoby, popř. jejich majetek. U sousedských práv se jedná o imanentní omezení vlastnického práva, jež mělo pevné základy již ve starověku. Pokud se hovoří o omezeních, činí se tak proto, že se vychází z běžně uznané terminologie. Právní normy, které se z pohledu vlastníka pozemku, na kterém je činnost vykonávána, jeví jako normy vlastnictví omezující, se totiž z pohledu toho, na jehož pozemku se důsledky činnosti projevují, jeví jako normy vlastnictví ochraňující, přičemž je tento vztah vzájemný. Sousedská práva se pohybují mezi dvěma opačnými extrémami: principem, že každá osoba je oprávněna použít svůj majetek s jakýmkoli záměrem, který shledává vhodným a protikladným principem, že každý je

povinen užívat svůj majetek takovým způsobem, aby nepoškozoval práva nebo majetek svého souseda⁴.

Stejně jako u občanskoprávních věcných břemen se tedy jedná o omezení, která vyplývají především ze vztahu vlastníka k jiným vlastníkům nebo uživatelům. Základem pro posouzení, zda došlo k zásahu, který je neslučitelný s ochranou poskytovanou v rámci sousedských práv je věta první § 127 odst. 1 ObčZ: „Vlastník se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv“. Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1733/2004 uvedl, že vážné ohrožování výkonu práv podle § 127 odst. 1 ObčZ představuje jednání vlastníka na jeho pozemku, jehož důsledkem nemusí být imise, ale ohrožení práv jiného, a to v takové míře, že z něj v budoucnosti může vzejít nezanedbatelná újma anebo že ohrožené právo bude možno vykonávat jen v podstatně omezeném rozsahu. Takové jednání zatím nemá negativní dopad na výkon práva jiného, je však dána značná pravděpodobnost, že v budoucnu bude v důsledku tohoto jednání výkon práva souseda vážně omezen nebo znemožněn. V takovém případě nelze po ohroženém požadovat, aby se domáhal soudní ochrany, teprve až jeho právo bude vážně narušeno do budoucna.

Ze sousedských práv vyplývá zákaz imisí, který však neplatí pouze ve vztahu k bezprostředním sousedům, ale i dalším osobám, které mohou být takovým vlastnickým jednáním dotčeny, vztahuje se tedy i na vzdálenější objekty než jen přímo sousedící pozemky. Imisí se rozumí pronikání účinků činnosti konané na jedné nemovitosti, na nemovitost druhou. Imise jsou zakázány za předpokladu, že k nim dochází v takovém rozsahu, jež je nad míru přiměřenou poměrům. Druhé větě § 127 odst. 1 ObčZ, která svým základním zaměřením k zakazu imisí směřuje, bývá vyčítán přehnaně kazuistický demonstrativní výčet, který směšuje různé aspekty vztahů mezi sousedy a vytváří tak určité potíže. K sousedským právům se váže i povinnost za určitých okolností pozemek oplotit podle § 127 odst. 2. Právo vstupu na sousední pozemky v souvislosti s nezbytnou údržbou a obhospodařováním sousedících pozemků a staveb je zajištěna § 127 odst. 3 ObčZ.

Další omezení podle občanského zákoníku obsahuje § 128 odst. 1 ObčZ, které umožňuje za určitých podmínek užití věci bez souhlasu vlastníka. K vyvlastnění a omezení

⁴ Hirsch, Werner Z., Law and Economics, An Introductory Analysis, Third Edition, Academic Press, USA, 1999, str. 254-255

vlastnického práva ve veřejném zájmu podle § 128 odst. 2 ObčZ viz dále. Podle občanského zákoníku může k omezení vlastnického práva dojít i rozhodnutím soudu nebo správního úřadu, a to zřízením věcného břemene či zástavního práva. Na okraj je třeba zmínit, že za omezení vlastnického práva lze považovat i zákonné zástavní právo např. podle § 156 odst. 1 ObčZ či § 672 odst. 1. Někteří autoři pak připomínají i omezení v podobě zadržovacího práva věřitele k zajištění splatné pohledávky.

4. Věcná břemena a veřejnoprávní omezení vlastnického práva

Institut věcných břemen představuje soubor právních norem postihujících společenské vztahy, které vznikají při částečném omezování vlastnických práv, tj. možnosti realizace užitné hodnoty věci ve prospěch individualizovaných subjektů za účelem dokonalejšího sociálně-ekonomického využití věci⁵. Diferenciační kritérium, které odlišuje věcná břemena od dalších omezení jako jsou např. sousedská práva spočívá v tom, že se jedná o věcně právní omezení uložená pouze určitému okruhu vlastníků, kteří jsou jistým způsobem individualizováni (např. tím, že jsou dotčeni provozováním obecně prospěšného zařízení). Základní úprava věcných břemen se nachází v občanském zákoníku v § 151n a násl. Věcná břemena limitují vlastnické právo vlastníka věci nemovité tak, že mu ukládají povinnost ve prospěch určité osoby něco trpět, něčeho se zdržet nebo něco konat. Po zřízení věcného břemene je dosavadní vlastník omezen především ve svých užívacích právech.

Občanský zákoník upravuje dva základní druhy věcných břemen. První – věcná břemena in rem - jsou spojena s vlastnictvím určité nemovitosti, kdy z věcného břemene je oprávněn každý vlastník takové nemovitosti. Změna oprávněného subjektu není právně relevantní ve vztahu k další existenci věcného břemene a subjektem práva korespondujícího věcnému břemenu se stává sukcesor původního subjektu. U druhé skupiny věcných břemen in personam je oprávněný subjekt určen zcela konkrétně a oprávnění svědčí pouze jemu. Proto je existence tohoto druhu břemen spojena s existencí oprávněného subjektu. S jeho zánikem zaniká také věcné břemeno.

Věcná břemena vznikají typicky na základě právních úkonů, ovšem čím dál častěji

⁵ Fiala, J. a kol. Občanské právo hmotné, 3. vydání, Brno : MU, 2002, str.164

dochází na jejich základě k omezení vlastnického práva ze strany státu, kdy se jedná především o vstupy na pozemky, ochranná pásma, umístování zařízení apod. Tato věcná břemena se vymykají občanskoprávní úpravě věcných břemen, která původně představovala instituty ryze soukromoprávní, avšak u některých práv jim odpovídajícím se dějinným vývojem a činností zákonodárce postupně začaly projevovat výrazné prvky veřejnoprávní. Věcná břemena vznikající ze zákona jsou tak druhem veřejnoprávního omezení vlastníka nemovitosti, která jsou opět ospravedlňována veřejným zájmem na určitém provozu nebo zařízení na úkor práv vlastníka. Jsou zřizována zvláštními předpisy a spočívají v různých povinnostech něco trpět, konat či se něčeho zdržovat. Jejich právní povaha je ovšem předmětem diskusí, neboť v mnoha případech neodpovídají chápání věcných břemen ve smyslu občanského zákoníku a postupně začínají být vnímána jako třetí skupina vedle věcných břemen *in rem* a *in personam*. Příkladem může být úprava dnes již zrušeného zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, který obsahoval některé nesrovnalosti vyplývající z nerespektování rozdílů mezi veřejnoprávním omezením vlastnického práva a občanskoprávním věcným břemenem. Právě v souvislosti s tímto zákonem je podobným omezením věnováno rozhodnutí Nejvyššího soudu 22 Cdo 1624/2000, kde je konstatována jejich veřejnoprávní povaha a názor, že je nelze považovat za věcná břemena ve smyslu občanského zákoníku, a to ani tehdy, když jsou zákonem za věcná břemena výslovně označena. K § 12 odst. 3 daného zákona, podle kterého oprávnění organizací spojů podle tohoto zákona, která jsou těmto organizacím dána ve veřejném zájmu, jsou věcnými břemeny váznoucími na dotčených nemovitostech, a která se (opět na rozdíl od věcných břemen podle občanského zákoníku) nezapisují se do evidence nemovitostí, uvedl: „Nejde však o klasický druh věcných břemen, upravených v § 151n a násl. ObčZ, která mají soukromoprávní povahu a veřejného zájmu se nedotýkají. Také zde není konkrétně určená oprávněná osoba (jak je tomu u věcných břemen, byť může jít o individualizaci prostřednictvím vlastnictví k nemovitosti), ale právo se poskytuje blíže neurčeným organizacím spojů... V případě oprávnění vyplývajících z § 12 odst. 1 rozhodně nejde do doby, kdy je toto oprávnění realizováno, o právní vztah konkrétních osob, ale o potenciální práva a povinnosti vyplývající z právní normy. Tato situace má soukromoprávní obdobu v § 127 odst. 1 a 3 ObčZ, upravujících meze výkonu vlastnického práva a jeho omezení, nikoli v § 151n a násl. ObčZ, pojednávajících o věcných břemenech“. Podle Nejvyššího soudu se jedná o zákonná omezení

vlastnického práva, navazující na § 123 ObčZ, který limituje výkon oprávnění vlastníka „mezemi zákona“. Tato omezení se podobají věcným břemenům podle ObčZ tím, že obdobně omezují vlastníka pozemku, liší se však tím, že vznikají ze zákona a ve veřejném zájmu. Pokud zákon užil pojem „věcná břemena“ a současně zdůraznil, že jde o oprávnění vykonávaná ve veřejném zájmu, jedná se o legální věcná břemena, která jsou instituty svého druhu, náležejícími veřejnému právu. Jejich podstata spočívá v tom, že jde o veřejnoprávní omezení vlastnického práva, nebo také o vymezení obsahu vlastnického práva veřejnoprávním předpisem.

Problémy v souvislosti se zákonem o telekomunikacích se zákonodárce pokusil vyřešit zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, a nepřímo tím začal utvářet nový druh věcného břemene, zásadním způsobem odlišný od obou základních druhů věcných břemen podle občanského zákoníku. Stanovil totiž, že „oprávnění z věcných břemen vzniklých podle tohoto zákona, či podle předchozích úprav přecházejí na právní nástupce podnikatelů, zajišťujících veřejnou komunikační síť, vlastníky či nabyvatele těchto vedení, či jejich částí, jsou-li tito zároveň podnikateli zajišťujícími veřejnou komunikační síť“. Dojde-li tedy k uzavření smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene k části dotčené nemovitosti, tak později zřízené věcné břemeno bude kombinací občanskoprávních věcných břemen *in personam* a *in rem* – bude svědčit konkrétní osobě (podnikateli), ale zároveň bude přecházet na právní nástupce podnikatelů, zajišťujících telekomunikační síť, bude tedy převoditelné. V rámci již déle se vytvářející koncepce veřejnoprávních omezení vlastnického práva se tak utváří zvláštní druh věcných břemen, avšak doposud neupravený obecným ustanovením.

Meze výkonu vlastnického práva jsou dány v řadě zákonů veřejnoprávní povahy. Jedná se o následující zákony, ačkoli jejich výčet vzhledem k počtu a rozmanitosti těchto omezení není úplný. Často jsou to právní normy sloužící nějakým způsobem k ochraně životního prostředí, což je další mocný argument pro zásahy nejrůznějšího druhu. Tak zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ukládá vlastníkům pozemků povinnosti k dosažení účelu tohoto zákona, jímž je udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a šetrné hospodaření s přírodními zdroji a vytvoření v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavy Natura 2000. Dále

stanoví, že ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ a jeho vytváření je veřejný zájem. O veřejném zájmu se zmiňuje i § 58 odst. 1 v souvislosti s ochranou přírody a krajiny. Zákon navíc mimo jiné dává pracovníkům všech orgánů ochrany přírody, kteří se při výkonu své pracovní činnosti prokáží služebním průkazem, právo vstupovat v nezbytných případech na cizí pozemky při plnění úkolů vyplývajících z tohoto zákona a dalších předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny. Co se týče náhrady, tak nárok na ni při omezení podle tohoto zákona ve většině případů vzniká, až pokud v důsledku tohoto omezení dojde k újmě.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stanoví rozsáhlá omezení pro vlastníky pozemků a staveb, jako jsou podmínky výkonu vlastnického práva k pozemkům, které vlastník hodlá zastavět, a podmínky užívání staveb, dále také vstup na cizí pozemky a stavby. Vyžaduje-li to veřejný zájem např. z důvodů hygienických, bezpečnostních či estetických, nařídí stavební úřad provedení nezbytných úprav, které je vlastník stavby či pozemku povinen provést na svůj náklad. Povinnosti zásadního významu vlastníků kulturních památek ukládá zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, kdy vlastník kulturní památky je např. povinen užívat ji pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu č. 334/1992 Sb. vytváří zemědělský půdní fond a stanoví, že je určen pro zemědělskou výrobu a žádná jeho součást nesmí být této výrobě odňata k jiným účelům, pokud o tom není podle zákona rozhodnuto. Současně vlastníkům ukládá tuto půdu intenzivně a racionálně využívat pro zemědělskou výrobu a neustále zvyšovat její úrodnost.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, upravuje celou řadu omezení vlastníků nemovitostí při nakládání s vodami, při ochraně vodních poměrů a vodních zdrojů, ochraně před povodněmi apod.; upravuje i vstup na cizí pozemky tak, že vlastníci pozemků sousedících s vodním dílem jsou povinni po předchozím projednání s nimi umožnit za účelem údržby vodních děl v nezbytném rozsahu vstup na své pozemky těm, kteří zajišťují provoz nebo provádějí údržbu těchto vodních děl. Za některá omezení zákon přiznává vlastníkům náhradu.

Lesní zákon č. 289/1995 Sb. vytváří lesní půdní fond a vymezuje povinnosti vlastníků při hospodaření v lesích a vstup na sousední pozemky; také tento zákon za některá omezení přiznává náhradu. Volnost vlastníka při nakládání se zvířaty je omezena řadou předpisů, např. zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Zákon o myslivosti č. 449/2001 Sb.

stanoví omezení, která musí strpět vlastníci tzv. honebních pozemků. Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství omezuje vlastníky pobřežních pozemků např. úpravou přístupu uživatele rybářského revíru na tyto pozemky při výkonu rybářského práva.

Omezení vlastnického práva a náhrady za ně při podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, upravuje zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, který např. umožňuje provozovateli přenosové soustavy elektrické energie vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozováním zařízení přenosové soustavy. Stanoví rovněž ochranná pásma ve prospěch určitých zařízení, ve kterých jsou vlastníci pozemků omezeni v řadě činností. Další omezení obdobného charakteru obsahují zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

Navíc je vlastnické právo k pozemkům omezeno veřejným užíváním, kdy se jedná o užívání materiálních statků odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů, např. podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ten vedle toho také obsahuje dlouhou řadu různých omezení včetně zřizování ochranných pásem, úpravy vstupů na pozemek a uložení povinnosti vlastníkům či uživatelům pozemků čistit příslušný chodník.

Ustanovení o omezení vlastnického práva obsahují i další předpisy (např. zákon o drahách č. 266/1994 Sb., zákon o požární ochraně č. 133/1985 Sb., zákon o zajišťování obrany České republiky č. 222/1999 Sb., zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákon o veterinární péči 166/1999 Sb., zákon o rostlinolékařské péči č. 326/2004 Sb., devizové předpisy). Významná omezení vlastnictví bez poskytnutí náhrady vyplývají z trestního zákona a zákona o přestupcích. Jedná se o omezení, která mají povahu sankce. Typickým veřejnoprávním omezením vlastnického práva je explicitní zákaz prodeje některých výrobků či regulace práva disponovat s nimi, které vyplývají z řady zákonů (např. zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech, zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu).

Vlastnické právo ve své klasické podobě bylo chápáno jako úplné právní panství nad věcí. I pokud vezmeme v úvahu pouze přímá zákonná omezení vlastníků věcí nemovitých, je třeba připustit, že v případě vlastnického práva k pozemkům je klasická představa o úplném právním panství nad věcí značně narušena. Navzdory občasným proklamacím, že vlastnické

právo lze omezit jen výjimečně, je z výše uvedených faktů zjevné, že tomu tak není, neboť současná společnost se bez řady omezení nedokáže obejít a dokonce se jejich množstvím neustále zvyšuje. Co se týče čl 11 odst. 4 Listiny a otázky náhrady za nucené omezení vlastnického práva, tak za většinu omezení tohoto typu často není poskytována náhrada vůbec, natož v přiměřené výši. Její poskytování by dokonce leckdy popřelo cíl sledovaný omezením vlastníka a bylo by zjevně nesmyslné (např. poskytnutí náhrady vlastníku pozemku za omezení spočívající v uložení pozemkové daně anebo vlastníkovi, kterému územní plán neumožňuje na pozemku zřídit stavbu). V této souvislosti je třeba se ptát, kde je hranice mezi omezeními vlastnictví, při kterých má vznikat nárok na náhradu a při kterých nikoli. V současné době je náhrada za omezení vlastníka přiznávána zejména v případech, kdy jde o trvalé omezení vlastnického práva např. tím způsobem, že kromě vlastníka mohou věc užívat i jiné osoby. Aby při nuceném omezování vlastnictví tohoto typu nedocházelo k nepřiměřeným a stále častějším zásahům, bylo by třeba důsledněji aplikovat čl. 11 odst. 4 Listiny, který předpokládá poskytování náhrady, a to dle výkladu náhrady přiměřené, i u zásahů do vlastnictví spočívajících jen v jeho omezení.

5. Vlastnictví zavazuje jako ústavní zásada

Základním atributem právního státu je ochrana základních práv jednotlivce, mezi něž bezpochyby patří i právo vlastnické. Do těchto základních práv by měla být státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech zejména tehdy, pokud jednatel svými projevy zasahuje do práv třetích osob nebo pokud je takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionalnímu omezení příslušného základního práva. V této návaznosti si nelze nepovšimnout poměrně specifického ustanovení, které je projevem koncepce vlastnického práva jako práva nikoli neomezeného, a na jehož základě je za určitých okolností možné vlastnictví omezit. Je jím první věta článku 11 odst. 3 Listiny, která obsahuje blíže nijak nekonkretizovanou zásadu, že vlastnictví zavazuje. Nejobecněji je možné v ní spatřovat skutečnost, že vlastnické právo je pojmově omezené. Dále je však tato proklamace je vyjádřením sociální funkce vlastnictví, jejímž zdrojem byla francouzská a německá právní věda 19. a 20. století, přičemž poprvé byla legislativně zakotvena v tzv. Výmarské ústavě. Naše současná ústavní úprava zásady pak byla doslovně

převzata ze Základního zákona SRN z roku 1949. Německá úprava ji navíc spojuje s požadavkem, aby výkon vlastnictví sloužil obecnému blahu, což ještě silněji vypovídá o smyslu tzv. sociální funkce vlastnictví. V čl. 11 odst. 3 Listiny na tezi navazuje poněkud zužující věta druhá, která stanoví zákaz zneužití vlastnictví a zákaz toho, aby výkonem vlastnictví docházelo k poškozování lidského zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem, vztah věty první a vět následujících však není plně vyjasněn. Z větné souvislosti vyplývá, že by se mohlo jednat o autentickou legální interpretaci věty první, stejně tak ale přichází v úvahu chápání teze, že vlastnictví zavazuje, jako obecné normy s tím, že věty následující pouze demonstrativně uvádějí možné případy. I z toho důvodu jsou obsah a praktický význam zásady vlastnictví zavazuje nejasné, jednoznačně se nevymezuje, k čemu a v jakém rozsahu vlastnictví zavazuje. V občanském zákoníku není zásada ani zopakována ani podrobněji vysvětlena. V současné době se soudí, že čl. 11 odst. 3 Listiny především zamýšlel zakázat zneužití vlastnického práva, a že tak souvisí s § 3 a zčásti i s § 127 odst. 1 ObčZ. Zásada vlastnictví zavazuje je chápána jako pojmový znak vlastnictví a je třeba ji vykládat tak, že vlastnictví jako právní institut nespočívá jen v právu jednoho a v povinnosti ostatních ho v jeho právu nerušit, nýbrž že i vlastník sám má z důvodu svého vlastnictví určité povinnosti vznikající mu přímo ze zákona⁶.

Jelikož je však věta první čl. 11 odst. 3 použitelná přímo a samostatně, jak vyplývá z faktu, že čl. 11 není podle čl. 41 odst. 1 Listiny uveden mezi těmi, k jejichž provedení je třeba zákona, mohl by soud za určitých okolností pouze na jejím základě odmítnout ochranu výkonu vlastnického práva. Ačkoli je výklad Ústavního soudu v tomto směru doposud restriktivní, např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 77/97 uvedl, že zásada plynoucí z věty první odstavce třetího čl. 11 Listiny míří především vůči vlastníkovi samotnému, jehož tak váže náležitou a dostatečnou péčí o jemu svěřené vlastnictví, a proto z ní zpravidla nelze vyvozovat nadzákonné povinnosti mimo vlastnictví samotné, je vzhledem k i když zatím pouze mírnému odklonu od liberálního přístupu k vlastnictví devadesátých let reálné si představit možné zneužití koncepce vlastnictví jako sociální funkce pro zásah do vlastnického práva.

⁶ Knappová, Marta, Švestka, Jiří a kol., Občanské právo hmotné, Sv. I., 3. vydání, ASPI, Praha, 2002, str. 274-5

6. Vyvlastnění

„V ideálním případě je vlastník vůči ztrátě svého majetku v podstatě lhostejný vzhledem k výši náhrady, která je mu za něj poskytnuta, zatímco nejširší veřejnost má prospěch z takového vládního zásahu, prospěch, na kterém se podílí i jednotlivec, jehož majetek byl vyvlastněn⁷“.

Richard A. Epstein

Co se týče zásahů do vlastnického práva, nejkrajnějším z nich je samozřejmě odnětí vlastnického práva. Aby nedocházelo ke svévolnému zabírání majetku ze strany státu, je žádoucí, aby byla v právním řádu stanovena základní pravidla, za kterých je možné přistoupit k takovému zásahu do vlastnického práva. Profesor právní vědy na chicagské univerzitě Cass R. Sunstein ve svém pojednání O vlastnictví a konstitucionalismu v části týkající se vyvlastnění odkázal např. na ústavní zakotvení této zásady v pátém dodatku k Ústavě Spojených států, které zní: „...soukromý majetek nebude zabírán pro veřejné užití bez spravedlivé náhrady“. Ústavní ochrana je doplněna ještě čtrnáctým dodatkem: „...Žádný stát nemá právo vydat nebo provádět zákon, který by omezoval svobody nebo výsady občanů Spojených států; žádný stát nemá právo zbavit jakoukoli osobu života, osobní svobody nebo majetku bez řádného soudního procesu; nemá také právo zbavit jakoukoli osobu, podléhající jeho pravomoci, stejné ochrany zákona“.

V zahraničí je na postsocialistické země v souvislosti s vyvlastňováním pohlíženo se zvláštním zájmem, neboť institut vyvlastnění ze strany státu bez výraznějších omezení našel za socialismu široké uplatnění a způsob, jakým se státy s tímto dědictvím vyrovnají, signalizuje i stupeň jejich přiblížení k plně fungující tržní ekonomice. Ukotvení pevných pravidel pro vyvlastnění, mezi která patří zejména poskytování spravedlivé náhrady, je obecně chápáno jako nezbytné pro umožnění bezpečných investic do majetku.

V českém právním řádu se ústavní zakotvení základních pravidel týkajících se vyvlastnění objevilo již v Ústavní listině z roku 1920, kde se ho týkalo zejména § 109 odst. 2: „Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá“. Kromě toho bylo rovněž v § 109 odst. 1 stanoveno: „Soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem“. Z formulace v § 109 odst. 2 je vzhledem

⁷ Epstein, Richard A., *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press, 1995, str. 128

k podmíněnosti aplikace pravidel zřejmé, že stát v té době neposkytoval ochranu nedotknutelnosti vlastnictví, František Weyr v této souvislosti poukázal, že soukromé vlastnictví ústavně vůbec chráněno nebylo, neboť ústava připouštěla, aby soukromé vlastnictví omezil třeba jen obyčejný zákon, nikoli zákon ústavní, takže ústava nedocílila účinné ochrany „proti budoucím snahám po zavedení více či méně dokonalého komunistického řádu hospodářského ... a bylo by tudíž podle naší ústavy možno zavést obyčejným zákonem kolektivistický řád hospodářský⁸“. Obdobná byla i úprava v Ústavě z roku 1948, která v podstatě předchozí znění přejala tak, že soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem a vyvlastnění umožňovala na základě zákona a za náhradu, pokud ovšem nebylo zákonem stanoveno, že se náhrada dávat nemá. Občanský zákoník z roku 1950, který stejně jako dnes doplňoval ústavní úpravu vyvlastnění, se k omezování vlastnictví stavěl v § 108 takto: „Vlastník je povinen strpět, aby se v nouzi za náhradu užilo jeho věci v míře nezbytné. Totéž platí, žádá-li toho důležitý zájem obecný, který jinak uspokojit nelze; kdyby však šlo o takové omezení vlastníka, které takto nelze dobře žádat, je povinen je snášet jen po provedeném řízení, jehož je jinak třeba k tomu, aby v obecném zájmu byla něčí práva omezena, anebo aby i vlastnictví věci bylo odňato“. Ústava z roku 1960 plně nadřadila státní vlastnictví nad ostatní a soukromé vlastnictví bylo tolerováno jen v minimálním rozsahu. Konstatovala se sice nedotknutelnost osobního vlastnictví, ale ačkoli byla v občanském zákoníku v § 131 odst. 2 deklarována pravidla pro vyvlastnění, šlo o pouhou proklamaci, neboť podle zásady „lex posterior derogat priori“ mohl pozdější zákon veškerá tato pravidla prolomit. To byl jen jeden projev skutečnosti, že vlastnictví vůbec a soukromé vlastnictví zvláště bylo v minulém režimu institutem nežádoucím a jeho ochrana byla v podstatě formální. Vyvlastnění bez výraznějších omezení i bez náhrady bylo tedy v našem právním prostředí možné až do přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kdy se stala součástí našeho ústavního řádu Listina základních práv a svobod později potvrzená vyhlášovacím aktem předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. z 16. prosince 1992.

Dnešní ústavní zakotvení základních pravidel vztahujících se na vyvlastnění se nachází v článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který říká: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“. Z čl. 11 odst. 4 Listiny vyplývá, že vyvlastněním rozumíme nejen odnětí vlastnictví,

⁸ Weyr, František, *Soustava československého práva státního*, Barvič a Novotný, Brno 1921, str. 289

ale i nucené trvalé omezení vlastnického práva, pro které jsou stanoveny stejné podmínky jako pro vyvlastnění. Vzhledem k vysokému počtu možných omezení vlastnického práva je však tento článek očividně vykládán restriktivně, vztahuje se jen na nejzávažnější případy omezení. V čl. 11 odst. 4 není definován předmět vyvlastnění, je tedy možné vyvlastnit jak věc nemovitou tak věc movitou, ačkoli se ustanovení uplatňuje zejména ve vztahu k nemovitostem. K pojmu vyvlastnění se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl ÚS 16/93, kde jej definoval jako nucené odejmutí vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu a s právními účinky ex nunc. Kromě Listiny je vyvlastnění v obecném smyslu upraveno také v § 128 odst. 2 občanského zákoníku, který podmínky vyvlastnění rozšiřuje o princip proporcionality. Uvádí, že „ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu“. Vyvlastnění má, jak plyne z formulace občanského zákoníku, subsidiární povahu. Je použitelné až po vyčerpání všech ostatních prostředků, které mohou vést k požadovanému cíli. Na prvním místě by tedy mělo nastoupit úsilí o uzavření dohody. Vyvlastnění může být provedeno jen v nezbytném rozsahu (jak výslovně uvádí stavební zákon), je-li možno dosáhnout účelu vyvlastnění pouze omezením práva, nelze právo odejmout v plném rozsahu. Bylo by však nepochybně vhodnější, aby i tato podmínka byla stanovena přímo na ústavní úrovni.

Vyvlastnění a omezení vlastnického práva je na základě platné právní úpravy možné jen za současného splnění následujících podmínek.

Dojít k němu může jen: - na základě zákona.

- ve veřejném zájmu.

- za náhradu.

- nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jinak.

Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 3. 1997 sp. zn. II. ÚS 82/95 k pojmu vyvlastnění konstatoval, že institut vyvlastnění má několik podstatných znaků, mezi něž patří veřejný zájem, odpovídající finanční náhrada a podmíněnost jeho použití. Musí respektovat existenci zákona, v jehož mezích a na jehož základě bylo vyvlastnění provedeno. Ústavní soud k veřejnému zájmu dodal, že i když se jeho význam a rozsah v průběhu politického a právního procesu mění, je vždy je nutné sledovat, zda veřejný zájem je vymezen příslušnou platnou právní normou.

Z teoretického hlediska se objevovaly pochybnosti o právní povaze vyvlastnění. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se původně prosazoval názor o jeho soukromoprávní povaze, a to na základě poněkud zužujícího pohledu, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, a že věcná práva jsou evidentně právem soukromým. Na základě použití metody právní regulace došla judikatura k závěru, že vyvlastnění je kategorií veřejného práva, jak bylo ostatně vnímáno již za první republiky: „Na veřejnoprávním charakteru expropriace nic se nemění tím, že některé účinky expropriačního nálezu jsou soukromoprávní, tedy že vyvlastnitel se stává soukromoprávním vlastníkem vyvlastněné věci⁹“. Kromě Listiny a občanského zákoníku, které vyvlastnění poskytují obecný rámec, jej pro konkrétní případy upravuje řada dalších zákonů, ve kterých se nacházejí důležitá ustanovení týkající se účelu vyvlastnění, které je tradiční podmínkou vyvlastnění (zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách). Nejrozsáhlejší a frekventovaně používanou je úprava stavebního zákona, na kterou pak odkazují i ostatní zákony. Plní v právní úpravě vyvlastnění dvojí funkci. Stejně jako řada dalších speciálních zákonů stanoví tituly, na základě kterých je možné vyvlastnit, v tomto případě se jedná o pět taxativně stanovených účelů. Navíc upravuje základní hlediska pro použití vyvlastnění a speciální procesní postup, který je aplikován ve všech případech vyvlastňovacího řízení. Vyvlastnění se provádí v administrativním řízení orgánem uvedeným v jednotlivých zvláštních zákonech a je o něm rozhodnuto správním aktem. Například podle stavebního zákona o veřejném zájmu v konkrétním případě rozhoduje stavební úřad podle obecné prospěšnosti a užitečnosti účelu, pro který má vyvlastňovací řízení proběhnout. Je otázkou, zda by ve prospěch práva být slyšen nebylo vhodnější rozhodování o vyvlastnění na úrovni soudů. Slyšení před nezávislým soudem zajišťuje, že majetek nebude zabírán nevypočitatelně nebo na základě rozmaru či z diskriminačních nebo irelevantních

⁹ Hoetzel, Jiří, Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha, 1934, str. 286

důvodů¹⁰.

Neopominutelnou podmínkou vyvlastnění je náhrada. Na rozdíl od samotného vyvlastnění je otázkou soukromoprávní (ačkoli např. Jiří Hoetzel byl přesvědčen o opaku), v případném sporu o ní rozhodují civilní soudy. V tomto vztahu již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty (NSS-4 AS 47/2003). Ústavní soud v nálezu za dne 11. 3. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 41/97 konstatoval, že se dotčený vlastník může domáhat práva na poskytnutí náhrady přímo s odvoláním na čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by bylo nezbytně nutno z hlediska ústavní jistoty toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly. V Listině ani v občanském zákoníku není stanoveno, že náhrada musí být spravedlivá či přiměřená, pouze logickým postupem se dovozuje, že v případě vyvlastnění plyne z povahy věci povinnost zaplatit vlastníkovi náhradu přiměřenou. Pokud zákon nestanoví jinak, lze náhradu poskytnout až po vyvlastnění, čímž se naše právní úprava liší od některých zahraničních úprav. V důsledku toho se vyskytují určité potíže, kdy je vlastník dotčený vyvlastněním nucen čekat na náhradu nepřiměřeně dlouhou dobu. Náhrada za vyvlastnění se poskytuje v penězích. Ačkoli právo vlastnické jako takové je v podstatě nepromlčitelné, náhrada za jeho vyvlastnění má charakter peněžité pohledávky. Jedná se tedy o vztah závazkový, a proto se na ni vztahují ustanovení o promlčení (nález ze dne 1. 6. 2000 sp. zn. I. ÚS 131/2000). K poskytování náhrady se vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva, jeho výklad v této oblasti však není zásadním způsobem průlomový, pouze v rozhodnutí James a ostatní proti Spojenému království konstatoval v čl. 1 mlčky obsažené právo na náhradu, která by podle Soudu měla být v rozumném vztahu k hodnotě majetku. V České republice pro otázku náhrady doposud z formálního hlediska platí vyhláška Federálního ministerstva financí č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim, která se však, pokud jde o výši náhrady, odvolává na platný cenový předpis, a to vyhlášku č. 540/2002 Sb., v pozdějším znění. Náhrady se však řídí především zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je sporné, proč vyhláška č. 122/1984 Sb. nebyla do dnešní doby zrušena, a to proto, že kromě toho, že v důsledku

¹⁰ Sunstein, Cass R., *On Property and Constitutionalism*, 1991

celospolečenských změn se v praxi v podstatě nepoužívá, je navíc zjevně v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Rozlišuje totiž výše náhrad, např. ve prospěch různých subjektů (občanů, státních organizací a nestátních organizací) nebo stanoví různou výši náhrad za určité věci (rodinné domky, obytné domy, stavby nesloužící k bydlení), navíc uplatňuje odlišná pravidla podle způsobu nabytí vlastnictví podle toho, zda jde o státní nebo nestátní. Porušuje tak princip rovnosti vlastníků tak, jak je chráněn článkem 11 odst. 1 Listiny, podle kterého má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. V současnosti uplatňovaná náhrada podle cenových předpisů může vést k zabírání majetku pro veřejné účely podle předem daného ohodnocení a nepřihlédnutí ke skutečné hodnotě pozemků a je tak zásahem do majetkových práv.

Náhradou při zásazích státu do soukromého vlastnictví v USA, které vedou k jeho zbavení, se obsáhle zabýval profesor Epstein, který je zastáncem spravedlivé náhrady. Interpretace ustanovení vztahujících se k vyvlastnění však podle Epsteina tento základní požadavek často ignorují tím, že odmítají poskytovat náhradu za všechny ztráty, které plynou z aktu vyvlastnění. Upozorňuje přitom na nehmotné ztráty při vyvlastnění, u kterých snadno dochází k podhodnocování, jako jsou náklady na stěhování, náklady na odhadce, ztráta obchodní good will apod., což vede k hlubokým alokačním deformacím – nižší ceny prosazené vládou vedou k nadměrné míře vyvlastňování, což potom znamená rozsáhlejší roli vlády v oblasti soukromých vlastnických práv, než jaká by měla být.

Některé problémy v souvislosti s vyvlastněním by měl vyřešit připravovaný zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Vyvlastněním se řeší střet mezi zájmy osobními a zájmy veřejnými tak, že se za přesně vymezených podmínek upřednostňuje zájem veřejný. Obecně je vyvlastnění přijímáno jako v některých případech nezbytné, jako jeden z důvodů se na straně státu uvádí snaha zabránit tomu, aby se dotčené pozemky stávaly předmětem spekulací a následného zvyšování jejich ceny vysoko nad tržní hodnotu pozemku. Oproti tomu existuje názor opačný, který považuje vyvlastnění za „licenci ke krádeži“, a podle kterého „skutečnost, že vláda může dle svého uvážení zbavit majetku každého vlastníka, je dokladem toho, že v současné společnosti je majetkové právo respektováno velmi povrchně. Zcela jistě nikdo nemůže říci, že

nedotknutelnost soukromého vlastnictví je chráněna státem¹¹“. Je zřejmé, že jako jednostranný mocenský zásah státu do vlastnického práva by vyvlastnění mělo mít místo pouze tam, kde je nezbytné a prospěšné, a kde se strany nedohodly na řešení situace ani po vzájemném jednání. Profesor Epstein, který si uvědomuje, že vyvlastnění je v určitých případech nevyhnutelné, k tomu říká: „To, co mne na kompromisním řešení vyvlastnění s vyvlastněním smiřuje, je zásada, že dovolíme většině prosadit svoji vůli pouze za předpokladu, že bude ochotna vyplatit své protihráče ve spravedlivé hodnotě. Je třeba zaujmout takový postoj, při kterém je možné zabránit tomu, aby se kdokoli z důvodu kolektivního donucení dostal do horšího postavení než v jakém byl předtím¹²“. Ačkoli je existence institutu vyvlastnění ve společnosti zřejmě ospravedlnitelná, mělo by k tomuto zásahu docházet jen v nejzazších případech a rozhodně za spravedlivou náhradu.

Pokud se někteří vlastníci v konkrétních případech brání vyvlastnění, bývají vládními představiteli a někdy i částmi veřejnosti osočováni z prospěchářství, jakkoli mají právo požadovat spravedlivou náhradu a jejich jednání je tak plně v souladu s tržní ekonomikou. Kromě toho je třeba si uvědomit, že Česká republika stejně jako ostatní postsocialistické státy je, pokud se jedná o právní vědomí občanů, zatížena předchozím přístupem státu zejména k nemovitému majetku, což se projevuje takřka absolutním odtažením od toho smyslu vztahu k nemovitosti, který není pouze vztahem k nemovitosti jako k hmotnému předmětu vlastnického práva přinášejícímu určitý možný prospěch, ale který je ve své podstatě též projevem rodových vazeb vlastníka k tomuto konkrétnímu majetku.

¹¹ Rothbard, Murray N., *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha, 2001, str. 169

¹² <http://www.reason.com/9504/epstein.apr.html>, Epstein, Richard A., interviewed by Steve Chapman, *Takings exception*, 1995

7. Veřejný zájem

„Veřejný zájem není žádné odtělesněné dobro, ale suma zájmů všech členů veřejnosti, a to *včetně* zájmů soukromých vlastníků podrobených regulaci. Veřejný zájem není naplněn, jsou-li zájmy kteréhokoli člena společnosti ignorovány ve jménu sociálního kalkulu¹³“.

Richard A. Epstein

„Je možné předpokládat, že veřejný zájem je to, co by si člověk vybral, kdyby jasně viděl, racionálně uvažoval a nezaujatě a svobodně jednal¹⁴“.

Walter Lippman, 1955

Základní podmínkou vyvlastnění a omezení vlastnického práva je podle Listiny i občanského zákoníku veřejný zájem. Pojem veřejný zájem vyvolává řadu problémů. V první řadě je to jeho spíše intuitivní pojetí, které umožňuje snadnou manipulovatelnost s jeho praktickým uplatněním. Vyčerpávající definice tohoto pojmu neexistuje a pro široký záběr možných případů je velmi obtížné ji stanovit, a to i z důvodu jeho dynamického vývoje. Je-li něco ve veřejném zájmu, předpokládá se, že se jedná o věc, která je obecně prospěšná, blahodárná a užitečná. Již Nejvyšší správní soud v období první republiky shledal, že veřejný zájem je dán, podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno životním potřebám nějakého širšího celku, státního, územního, sociálního apod. Současně konstatoval, že nemusí jít o zájem absolutní, neboť takový veřejný zájem buď vůbec není, nebo se vyskytuje jen zcela výjimečně a pokud by vyvlastnění mělo být podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný.

Obecně je tedy možno říct, že základním veřejným zájmem je regulace individuálních a případně skupinových zájmů s cílem dosáhnout maximálního efektu pro co největší část společnosti. Může být chápán též jako všeobecně akceptovaný skupinový zájem. Na celospolečenské úrovni je vesměs vyjadřován morálními pravidly, politickými rozhodnutími i právně.

¹³ Epstein, Richard A., *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press, 1995, str. 289

¹⁴ Lippman, Walter, *The Public Philosophy 1955*, cit. v Buchta, Miroslav, *Veřejný zájem a postoj občana k němu*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno, 1999, str. 105

I v současné době je vymezení pojmu veřejný zájem stále aktuální. Důraz na pružnost pojmů klade např. Ústavní soud ČR v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 41/97, když konstatuje, že při vytyčování pojmu veřejný zájem zákon může upravit činnost správních orgánů určením přesných skutkových podstat, ale neobejde se bez pružných pojmů, protože by nezvládl rozmanitost životních poměrů. Důsledkem této nezbytnosti je fakt, že z právního hlediska může absence zákonné definice veřejného zájmu poskytovat širší prostor pro jeho aplikaci než by umožňovala důsledná ochrana vlastnických práv.

Nezpochybnitelným atributem veřejného zájmu je tedy jeho obecná prospěšnost. F. A. Hayek ve své knize „Právo, zákonodárství a svoboda“, II. díl, uvedl, že: „Často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou bojem za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin¹⁵“. Na tento názor odkázal Ústavní soud, když konstatoval v nálezu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 v souvislosti s neoprávněnou stavbou, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem a dovedl, že pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný. Tj. ne každý kolektivní zájem musí být nutně zájmem obecně prospěšným. Naproti tomu Krajský soud v Českých Budějovicích v rozhodnutí SJS 583/2000 Ca 65/98 ze dne 20. 5. 1998 vyložil pojem veřejný zájem, i když pouze v souvislosti s omezením vlastnictví zřízením věcného břemene, takto: „Veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví. Vodítko pro zjištění, zda je dán veřejný zájem na omezení vlastnických práv jedněch vlastníků ve prospěch vlastníků druhých shledává v nutnosti posouzení naléhavosti veřejného zájmu na tom, zda právo vlastníků stavby na přístup ke stavbě převažuje nad právem na ochranu vlastnictví vlastníka pozemku ve smyslu principu nedotknutelnosti vlastnictví“. Stavební zákon v § 108 odst. 2 písm. d) počítá s tím, že vyvlastnit je možné pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě, a ačkoli zákon označuje vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě za veřejný zájem, může jít v konkrétním případě o zájem výlučně soukromý, kdy se vyvlastněním nebude sledovat obecné blaho, ale toliko blaho toho, kdo se

¹⁵ Hayek, F. A.: Právo, zákonodárství a svoboda, díl II., Academia, Praha, 1991, str. 14

potřebuje k pozemku nebo ke stavbě dostat (NSS-4 As 47/2003).

V demokratických zemích se však projevuje takový trend, že jak vzrůstá význam uplatňování a prosazování veřejného zájmu, tak se zvyšuje i důraz na dosažení společenského konsensu. V evropských zemích dnešní doby prosazování veřejného zájmu navazuje na tradici zkušenosti a na historický vývoj jeho nositelů. Naopak v nových státech vzniklých bez těchto odkazů se projevuje spíše důraz na individuální zájem než smysl pro zájem veřejný, což pak může mít skutečně negativní vliv na potřeby, jejichž uspokojení by přineslo užitek celé společnosti. Na druhé straně může docházet ke zneužívání proklamace veřejného zájmu pro dosažení čistě soukromých cílů. Oproti minulosti se však počet nositelů veřejného zájmu rozšířil o nejrůznější sdružení občanů. Tím se jeho prosazování nejen zdokonaluje, ale v určitém směru také komplikuje. Bez stanovených hranic veřejného zájmu a díky jeho neurčitému obsahu dochází ve společnosti k situacím, kdy soukromý zájem je prosazen ve jménu veřejného. V tomto směru hraje značnou roli lobování ve prospěch vlivných podniků a finančních skupin. Aby nebyly individuální a skupinové zájmy příliš často prosazovány na úkor společnosti, je možné učinit několik opatření:

1. Určitým pozitivním prvkem by mohlo být zvýšení počtu rozhodovacích subjektů zasahujících do oblasti veřejného zájmu. K tomu je možné připojit i požadavek soustavného zvyšování kvalifikace a informovanosti rozhodujících subjektů, čemuž by mohla dopomoci veřejná správa koncipovaná jako služba veřejnosti, podléhající kontrole občanů.
2. Další možností je alespoň částečné potlačení zastupitelské demokracie a její nahrazení přímou demokracií v tom smyslu, že by si občané mohli v referendech sami rozhodnout o tom, co je ve veřejném zájmu. Ve prospěch tohoto řešení mluví dnešní rozvoj technologií, který by mohl dané postupy usnadnit. Na druhou stranu se zde nabízí otázka manipulovatelnosti veřejnosti, která by při takovém rozhodování např. v neprospěch několika jedinců byla v podstatě neodpovědným subjektem, u kterého potřeba chránit a prosazovat lidská práva nemusí být v daném okamžiku prioritou.
3. Pro dokonalejší aplikaci pojmu veřejný zájem je třeba omezovat zásahy vlády do ekonomiky a individuálních práv jednotlivců. Vláda totiž při takových zásazích nejen z ekonomického hlediska nezřídka selhává. Nezná a ani nemůže znát všechny možné

konsekvence svých rozhodnutí. Její možnosti řídit reakce soukromého sektoru jsou limitované stejně jako její schopnost kontrolovat sama sebe, resp. svůj byrokratický aparát. Navíc vláda nemá většinou možnost postupovat důsledně a koncepčně, neboť politické rozhodnutí je principiálně kompromisem mezi zájmy subjektů, které se na rozhodování podílejí¹⁶.

4. Nezbytné je zvyšovat transparentnost legislativního prostředí, a to definováním toho, co považuje vláda za veřejný zájem explicitně v zákonech všude, kde existuje předpoklad, že se jedná o definici relativně stabilní. Schválení parlamentem sice nezajistí všeobecnou akceptaci veřejného zájmu, ale jedná se o formu veřejné volby, jež je alespoň určitým projevem politické odpovědnosti a teoreticky tak do procesu vstupují i zájmy jednotlivců – voličů a zájmových skupin.
5. Z důvodu výše zmíněné dynamické proměnlivosti obsahu pojmu veřejný zájem je prioritou definovat zejména mechanismus jeho formulace, ochrany a prosazování.
6. Také prosazování individuálních zájmů prostřednictvím smluvních vztahů a rozšíření oficiálního prostoru pro soukromou aktivitu by mohlo snížit tlak na zneužívání státní moci.

Uplatňování veřejného zájmu je typickou činností veřejné správy. Podstatná část jeho důležitosti tkví i v tom, že jedině přes veřejný zájem lze v demokratické společnosti ochránit menšiny a jejich zájmy. Na celospolečenské úrovni je prvoplánově vyjadřován politickými rozhodnutími, dále pak právně.

Okrajově se objevuje názor, že veřejný zájem ve skutečnosti vůbec neexistuje. Zastáncem tohoto názoru je např. Jiří Kinkor, který ve své knize *Trh a stát: K čemu potřebujeme filosofii* uvádí: „Mají tedy smysl spojení „společenská hodnota“, „společenský blahobyt“, „společenský prospěch“ apod.? Odpověď musí znít: rozhodně ne... Společnost nemůže mít cíl nebo zájem. Nemůže se mít dobře nebo špatně, cítit štěstí, prospěch nebo škodu, nemůže hodnotit. Všechny tyto atributy mohou mít jen jednotliví lidé, každý člověk zvlášť¹⁷“. Také Murray N. Rothbard odmítá pojem veřejných statků a služeb jako nesmyslný, protože podle něj: „Každé zboží je užitečné pro veřejnost a téměř každé zboží, vezmeme-li jeho dostatečně velké množství jako jednotku, lze považovat za nutné. Označování několika

¹⁶ Malý, Ivan, *Veřejný zájem z pohledu veřejné ekonomie*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno, 1999, str. 23

¹⁷ Kinkor, Jiří, *Trh a stát: K čemu potřebujeme filosofii*, nakl. Svoboda, Praha, 1996, str. 70

podniků za veřejné služby je zcela arbitrární a nepodložené¹⁸.

Faktem zůstává, že zneužití veřejného zájmu ve jménu veřejného blaha nebo dobra, které nezůstalo pouze teoretickou alternativou, ale stalo se reálnou historickou situací, vzbuzuje u řady lidí až a priori nedůvěru k veřejnému zájmu. Zcela jistě ale existuje veřejný prospěch, tedy alternativy, které jsou prospěšné pro celou společnost, pro každého jedince ve společnosti, aniž by si to musel každý člověk v každou chvíli uvědomovat. Otázkou zůstává, co konkrétně se dá skutečně pod tuto kategorii podřadit. Není třeba veřejný zájem zatratit, ale nelze v něj klást přehnané ambice a zároveň jej snižovat na univerzální politické alibi¹⁹.

Při zjednodušeném chápání pojmu veřejný zájem je možné říct, že veřejným zájmem je poskytování veřejných statků v rámci veřejného sektoru, což je vyvozováno ze skutečnosti, že je často uplatňován především v politikách jednotlivých odvětví veřejného sektoru. K roli vlády se vyjádřil F. A. Hayek ve své knize *Právo, zákonodárství a svoboda*, III. díl, takto: „To, co se obecně označuje za veřejný sektor, by se tudíž nemělo interpretovat jako soubor funkcí nebo služeb vyhrazených vládě; za veřejný sektor by měl být spíše považován objem vymezených prostředků daných k dispozici vládě k poskytování služeb, které se od ní žádají. V této souvislosti vláda nemusí mít žádnou jinou zvláštní moc kromě moci získávat prostředky donucením podle určitých jednotných principů, ovšem při spravování těchto prostředků by neměla mít žádná zvláštní privilegia a měla by podléhat téměř obecným pravidlům chování a těžce potenciální konkurenci, jako kterákoli jiná organizace²⁰“. Stát by se tedy měl chovat podle daných pravidel jako ostatní subjekty svobodného trhu a nezneužívat své postavení z různých důvodů, z nichž veřejný zájem je zdá se nejsnáze zneužitelným a téměř univerzálním.

Pojem veřejný zájem bývá používán poměrně často jako argument při snaze o omezování nejrůznějších aktivit a práv jednotlivců a skupin, obvykle zejména v souvislosti se zásahy do práva vlastnického. Veřejný zájem je tedy klasickým neurčitým pojmem, což může mít vzhledem k jeho důležitosti při omezování vlastnických práv nežádoucí důsledky. Z hlediska ochrany vlastnického práva je zvláště problematický takový postup, založený na

¹⁸ Rothbard, Murray N.: *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha, 2001, str. 168

¹⁹ Žižlavský, Martin, *Mediální a logický význam kategorie veřejný zájem*, in *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999, str. 86

²⁰ Hayek, F. A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*, díl III., Academia, Praha, 1991, str. 47

formalistickém pojetí veřejného zájmu, při němž zákonodárce sám autoritativně stanoví, že ten či onen záměr, např. v zákoně konkrétně uvedená stavba, je veřejným zájmem. Takové řešení bylo zvoleno zákonem č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který posouzení existence veřejného zájmu neponechal na posouzení správnímu orgánu, ale přímo autoritativně stanovil, že všechny v tomto zákoně blíže specifikované stavby jsou veřejným zájmem, správní řízení prováděná správními úřady ve věcech stavby jsou řízeními ve veřejném zájmu, přičemž „veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu obchvatu se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon“. Je třeba podotknout, že rozhodování o existenci veřejného zájmu je ve společnosti věcí citlivou a mělo by být prováděno se zvláštní opatrností, aby nedocházelo k nepřiměřeným zásahům do vlastnického práva čistě ze soukromých zájmů. Bylo by proto žádoucí, aby pro aplikaci tohoto pojmu existovaly jisté meze, ale i větší zdrženlivost politiků, neboť podle odborníků vyvlastňování např. za účelem podpory ekonomického rozvoje z důvodů jako je výstavba továrny zahraničního investora nevede vždy k nejefektivnějšímu umístění zdrojů. Budou-li totiž vlastníci moci s potenciálními investory svobodně vyjednávat o prodeji svého pozemku, je pravděpodobnější, že prostředky budou skutečně umístěny tam, kde je to pro zúčastněné strany a následně pro rozvoj trhu nejvýhodnější. Rozhodně by veřejný zájem neměl být nástrojem vlády pro nejrůznější zásahy do vlastnického práva na základě ad hoc vydávaných zákonů, neboť tak může dojít ke zpochybňování ústavního zakotvení ochrany vlastnického práva. Takovým případem je i zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, který nabyl účinnosti 30. 12. 2005. Cílem tohoto zákona je vytvořit právní podmínky pro urychlenou realizaci rozšíření letiště Praha Ruzyně, zahrnující i modifikovaný postup vyvlastnění. Při projednávání tohoto zákona byly zájmy letiště označeny za strategický a mimořádně významný veřejný zájem České republiky a i zákon výslovně stanoví, že určené stavby jsou ve veřejném zájmu. Usnadňuje vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro účely výstavby určených objektů tím, že stanoví 30denní lhůtu k akceptaci nabídky s návrhem náhrady za vyvlastnění za cenu v místě a čase obvyklou; po marném uplynutí lhůty se má za to, že dohody nebylo dosaženo. Podle zastánců zákona bylo cílem právní úpravy zejména zabránit spekulativním obchodům s pozemky, na kterých měla být dráha umístěna. Finanční skupina Penta Investments, která část těchto pozemků předtím skoupila, se bránila tím, že měla v úmyslu podílet se na výstavbě dráhy a následně na

provozování pražského letiště. Proti schválení zákona bylo také namítáno, že veřejný zájem má být prokazován a zjišťován ve správním řízení a nikoli ze zákona, stejně jako skutečnost, že zkrácení zákonných lhůt, které výstavbě zamýšlené dráhy předcházejí, omezí přístup veřejnosti k účasti v povolovacím řízení. Úprava zákona č. 544/2005 Sb. zavádí zvláštní postup vůči vlastníkům pozemků dotčených zákonem určenými stavbami a přinejmenším tak není v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny. Kromě toho nelze přehlédnout jistou podobnost se zákonem č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, jehož § 3a bylo nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 z 28. 6. 2005 zrušeno, neboť podle nálezu zákonu, který upravuje jedinečný případ, schází podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se tak nejedná o právní předpis, ale de facto o individuální právní akt.

Toto je jeden z případů, kdy bylo o veřejném zájmu rozhodnuto zákonodárcem, ale hlasy volající po umožnění vyvlastnění ze zákona ad hoc se ozývají častěji. Ve světle dnešních okolností je na místě připomenout starší kauzu z roku 2001 v Hranicích na Moravě, kdy se taktéž uvažovalo o možném přijetí zvláštního vyvlastňovacího zákona, který by umožnil společnosti Philips výstavbu továrny na barevné obrazovky. Radnice se předem zavázala, že do určité doby vykoupí pozemky, kterých je ke stavbě třeba a narazila přitom na odpor vlastníka Markéty Regecové. Poté co odmítla akceptovat úřední cenu, která byla ostatně nižší, než jaká byla nabídnuta některým jiným vlastníkům, situace byla rozhodována na úrovni okresního soudu, pravděpodobně ale došlo i k nátlaku na vzpírajícího se vlastníka ze strany moci výkonné. Oboustranně přijatelného výsledku bylo v souladu s ústavním principem ochrany vlastnického práva nakonec dosaženo dohodou. Tato kauza dnes vzhledem k hrozícímu krachu dané sekce společnosti Philips nabývá nového rozměru, zejména s ohledem na tehdy tolik proklamovaný veřejný zájem. Nyní je další existence továrny závislá na finančních intervencích ze strany státu.

Nedávným podobným příkladem může být stavba továrny v Nošovicích, kdy se rovněž objevily proklamace, že v případě, že vlastníci dotčených pozemků neustoupí, bude přistoupeno k řešení v podobě zvláštního zákona. K tomuto případu se váže i výrok jednoho z představitelů moci výkonné: „Dovedu se představit nějaký lex specialis pro tento účel, který by vedl k vyvlastnění těchto pozemků. Neumím si představit, že bychom tyto věci nechali jen tak“. I zde nakonec bylo dosaženo dohody, ale je třeba se ptát, zda se v podobných případech skutečně jedná o veřejný zájem.

Při rostoucím výskytu různých veřejných zájmů v jednotlivých legislativních aktech Parlamentu ČR je k němu přistupováno jako k něčemu, co lze pojímat veskrze teleologicky a veřejným zájmem je potom to, co bylo jako veřejný zájem označeno či prohlášeno. Vzhledem k jeho významu pro omezování základních práv je třeba si uvědomit jeho nadzákonný původ i obsah a nesnižovat jej na pojem vymezitelný účelově jednotlivými zákony, čímž může snadno dojít k podryvání ústavní koncepce ochrany vlastnictví, tak jak je stanovena článkem 11 Listiny základních práv a svobod.

8. Státní intervencionalismus jako omezení vlastnictví

„Minimální stát je nejrozsáhlejší stát, který může být ospravedlněn. Jakýkoli rozsáhlejší stát porušuje lidská práva²¹“.

Robert Nozick

„Jakýkoli zásah státu do trhu je omezením práva na svobodu. Jakékoli omezení, které stát uvalí na racionální směnu, znamená, že směna buď nemůže být uskutečněna, nebo že v důsledku státního násilí přestává být racionální, a nezaslouží tedy života. Státní násilí vůči směně je v rozporu s rozumem, a je tedy v rozporu s životem člověka²²“.

Jiří Kinkor

Dnes už není pochyb, že mezi omezení vlastnictví v širším smyslu je třeba řadit i projevy státního intervencionalismu, kdy dochází k omezení vlastníka v nakládání s jeho majetkem bez jakékoli náhrady, obvykle ve jménu ekonomické prosperity.

Státní zásahy, které jsou v důsledku způsobem omezení vlastnického práva, mohou mít mnoho podob. Nejvíce patrným v tomto směru je množství omezení v oblasti mezd, přímé regulace cen a s nimi často spojených produkčních kvót. V posledních letech souvisí řada těchto omezení s členstvím ČR v EU, kdy se pak projevuje zejména v oblasti zemědělství. Termínem komunitárního práva pro tato omezení jsou tzv. tržní řády. Spočívají v řízení zemědělství založeném na produkčních kvótách (administrativní vymezení maxima výroby) a instrumentálních kvótách (administrativní příkazy neužívání výrobních prostředků, např.

²¹ Nozick, Robert, *Distribuční spravedlnost*, (ed) Kis, János, *Současná politická filosofie*, Oikomenh, Praha, 1997, str. 205

²² Kinkor, Jiří, *Trh a stát: K čemu potřebujeme filozofii*, nakl. Svoboda, Praha, 2006, str. 65

nucené ponechání půdy ladem, povinné zatravňování a zalesňování), doplňovaných cenovou regulací v podobě předpisu minimálních cen ve spojení se snahou po dosažení cílových cen veřejnými intervencemi na trzích. Ačkoli není možné se těmto opatřením právě vzhledem k členství v EU vyhnout, je často zpochybňován jejich soulad s ochranou vlastnického práva, stejně jako namítána jejich ekonomická nevýhodnost.

Kromě těchto zásahů výrazně omezuje vlastníka v právu nakládat se svým majetkem dle své vůle stanovování různých standardů kvality, kdy vláda některé výrobky označí za výrobky nižší kvality a zabrání jim konkurovat jiným výrobkům. Do vlastnického práva výrazně zasahují nejrozmanitější hygienické a zejména bezpečnostní standardy. Ačkoli lze připustit určitou potřebu těchto opatření, nelze přehlédnout fakt, že z hlediska vlastníka mají bezpečnostní a kvalitativní požadavky různého typu ještě další rozměr, který bývá často přehlížen. Např. přesáhnou-li právní požadavky na bezpečnostní standardy kladené zpětně na objekty již postavené určitou mírou, snadno mohou mít likvidační efekt na jejich vlastníky takovým opatřením podrobeným, obzvláště dochází-li k jejich stanovování svévolně.

Do oblasti státních zásahů omezujících vlastnictví jsou řazena i cla a ostatní opatření, která trestají uvalením daně konkurenty z jiného geografického území.

Někteří autoři spatřují omezení vlastnického práva i v dalších opatřeních, jako jsou např. licence, které požadují splnění vládních pravidel dříve, než zájemce smí vstoupit do jistého druhu podnikání, a to obvykle ještě za poplatek. Takových zásahů by bylo možno nalézt celou řadu, ovšem jejich dopad na vlastnické právo nabývá různé intenzity, v některých případech dochází k jeho omezení až nepřímým, prostřednictvím zásahu do práva podnikat, které ovšem právními řády není zdaleka garantováno tak jako právo vlastnické.

Profesor Sunstein ve svém článku O vlastnictví a konstitucionalismu upozornil na jednotlivá úskalí objevující se při upevňování právního státu v postsocialistických zemích. Za jedno z nich považoval různá omezení ukládaná v oblasti mezd a cen. Ačkoli on sám si byl vědom, že: „Omezení mezd a cen v podobě minima či určité horní hranice jsou samozřejmě

standardní metodou zásahu do volného trhu...²³“, kritizoval jejich krátkodobou přitažlivost a považoval je dlouhodobě za mimořádně destruktivní opatření, která v důsledku vedou k nedostatku a přeceňování daného zboží. Těmito opatřeními se zabývali i další odborníci i z oblasti ekonomie. V souvislosti s vlastnictvím se problematice věnoval profesor ekonomie na Kalifornské univerzitě Armen A. Alchian, který tvrdil, že omezení jako cenová kontrola jsou zásahem do soukromých vlastnických práv. Vlastnické právo má podle něj tři základní složky: 1) výlučné právo na volbu užití statku, 2) výlučné právo na služby ze statku plynoucí a 3) právo na směnu statku za vzájemně dohodnutých podmínek – právo převést, pronajmout nebo prodat jakoukoli část majetku směnou nebo darem nebo za jakoukoli cenu, kterou vlastník určí (za předpokladu, že někdo je ochoten tuto cenu zaplatit). Právě v případě tohoto třetího aspektu se např. v judikatuře Nejvyššího soudu USA objevila zpochybňování jeho existence. Alchian k tomu uvedl, že při jakémkoli výkladu faktem zůstává, že omezení jako je cenová kontrola a restrikce práva na prodej za vzájemně dohodnutých podmínek jsou zásahem do soukromých práv.

Zpochybňovaná je i ekonomická výhodnost takových opatření, v jejímž jmeně jsou obvykle zaváděna - dojde-li např. k přijetí opatření směřujícího ke stanovení minimálních cen v určitém odvětví, bývá toto opatření často doplněno také kvótami maximální výroby. Když vláda vidí, že stanovení minimálních cen vede k hromadění neprodaných přebytků a krizi v odvětví, uvalí kvóty, a tak omezí množství vyráběného vstupu. Toto opatření nejen poškozují spotřebitele, neboť omezuje výrobu a snižuje výstup, ale vyráběné výrobky musí být také vyráběny jistými výrobci, jež k tomu opravňuje stát. Kromě omezení vlastnického práva jsou tak výrobci ještě omezení v možnosti vstoupit do odvětví, protože jsou nuceni podřídit se vládou uvaleným kvótám maximální výroby. Kvóty jsou, bez ohledu na to jakým způsobem byly uvaleny, zcela arbitrární. Časem narušují stále více a více strukturu výroby, již se snaží přizpůsobit požadavkům spotřebitelů. Nové efektivní podniky nemohou nabízet spotřebitelům své služby a neefektivní firmy přežívají, neboť v důsledku existence kvót se nemusejí obávat hrozby konkurence²⁴.

Většina takových restrikcí, jako jsou cenové regulace a produkční kvóty, společnosti i ekonomickému rozvoji škodí. Profesor Sunstein však došel k závěru, že by měla existovat

²³ Sunstein, Cass R., *On Property and Constitutionalism*, 1991

²⁴ Rothbard, Murray N., *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha, 2001, str. 123

určitá možnost regulace v podobě stanovení minimální mzdy a cenových podpor ze strany státu. Dovožoval, že nejlepším řešením by mohlo být ústavní zakotvení všeobecného zákazu mzdových a cenových omezení, ovšem s výjimkou naléhavého veřejného zájmu. Je zřejmé, že v takto restriktivním smyslu se v naší právní úpravě vzhledem ke stávajícím cenovým omezením a produkčním kvótám k těmto regulacím nepřístupuje.

Ústavní soud se vyjadřoval k institutu cenové regulace a produkčních kvót několikrát. Zejména při rozhodování o ústavnosti produkčních kvót však byl bezpochyby klíčovým ohled na vyjednávání ČR o členství v EU, které na zavedení těchto opatření v kandidátských zemích trvalo. Z obecného hlediska poznamenal, že zcela svobodný trh, prostý veškeré právní regulace, není základní a ústavním pořádkem požadovanou nebo zaručenou hodnotou uspořádání české společnosti. Právo jednotlivce na něj není základním právem, jež by vyjadřovala Ústava ČR, Listina nebo mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ani v Evropské unii, která na nejvyšší úrovni (čl. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství) deklaruje hospodářství celku i uvnitř jednotlivých členských států jako tržní, není chápána regulace zemědělství jako porušení této zásady, neboť se uznávají i další rovnocenné cíle, jako například konvergence ekonomické výkonnosti, hospodářská a sociální soudržnost atd. Regulaci zemědělství tržními řády ostatně výslovně připouští též ustanovení primárního práva o zemědělství (čl. 34 Smlouvy o založení ES). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 vyjádřil ústavněprávní kvalifikaci cenové regulace restriktivním způsobem: „Cenová regulace je opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za přísně omezených podmínek respektujících strukturu regulované ceny, jež zahrnuje jak oprávněné náklady, tak i přiměřený zisk, srovnatelný s úrokovou mírou dlouhodobých vkladů“. Obecně je možno říct, že při takové kontrole užívání majetku, jakým je cenová regulace, je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících opatření, tak i výběr podrobných pravidel pro uskutečňování takových opatření. I zde musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíly, stát při takovém zasahování musí respektovat přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce.

Ohledně produkčních kvót Ústavní soud v nálezu Mléčné kvóty (sp. zn. Pl. ÚS 5/01)

uznal, že omezení množství produkce jakéhokoli výrobku prostřednictvím sankčních odvodů při překročení stanovené individuální produkční kvóty přirozeně představuje omezení práva užívat výrobek – jakožto předmět vlastnictví – vyprodukovaný nad stanovenou produkční kvótu a dochází tím tedy i k určité formě omezení vlastnictví. Jde zejména o omezení nebo dokonce znemožnění prodeje takového výrobku na trhu za určitou cenu. Nejedná se o vyvlastnění, výrobek se regulací stává „jen“ obtížně prodejný nebo vůbec neprodejný. Podle soudu nárok na dosažení určité ceny na trhu však není součástí základního práva na vlastnictví. Zde se nabízí otázka srovnání s názorem A. A. Alchiana, který právo vlastníka na obdržení ceny dosažitelné na trhu považuje za neoddelitelnou součást vlastnického práva.

Jako nejzávažnější se v oblasti cenových regulací v současné době jeví otázka regulovaného nájemného, která ve své dnešní podobě je jedním z nejmarkantnějších omezení vlastnického práva na území ČR vůbec. Této otázce je třeba se v souvislosti se zasahováním státu do vlastnického práva věnovat se zvláštním důrazem, neboť v tomto případě nedošlo pouze k omezení vlastnického práva a k porušení principu ochrany vlastnictví a rovnosti občanů, ale také k bezprecedentní ukázce zvrůle a nerespektování postavení Ústavního soudu ze strany vlády České republiky.

Ochrana nájemníků je v našem právním řádu stejně jako v právních řádech jiných zemí zakotvena již od doby 1. republiky a v současnosti jsou jejich práva chráněna řadou mezinárodních smluv, jako např. v čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech či v čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě. Sama možnost regulace nájemného byla ostatně připuštěna i Evropským soudem pro lidská práva ve věci Mellacher a ostatní v. Rakousko, ve kterém Soud konstatoval, že určité snížení nájmu nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění, ale za pouhou kontrolu užívání majetku, a to z toho důvodu, že v těchto případech nedošlo k žádné formě přechodu vlastnictví. Ačkoli byla díky regulaci stěžovatelům odebrána část nájemného, nebyli zbaveni svého práva pobírat, užívat, pronajímat nebo prodat svůj majetek. Navíc podle Soudu vzhledem k důležitosti oblasti bydlení nelze určitým opatřením ze strany státu směřujícím k regulaci způsobu užívání vlastnictví upřít racionální podklad. Jinak vyjádřeno, „aby zákonodárce mohl reformovat sociální legislativu, obzvláště pak pokud jde o kontrolu nájemného, musí mít možnost přijmout opatření dotýkající se budoucího výkonu dříve

existujících smluv“. Právní situace v ČR v oblasti nájemného je však problematičtější a bylo by přinejmenším obtížné ji obhájit na základě uvedeného rozsudku.

Původně byla výše nájemného upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů. Stanovovala způsob určení maximální výše nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob sjednávání a placení nájemného a cen služeb mezi pronajímatelem a nájemcem. Proti vyhlášce byl v roce 2000 podána skupinou senátorů návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu ČR. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že vyhláška poskytuje ochranu pouze nájemcům v bytech s regulovaným nájemným, čímž zakládá nerovnost mezi vlastníky domů s nájemními byty s regulovaným nájemným a vlastníky domů s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran, čímž podle navrhovatelů mimo jiné porušuje obecný princip rovnosti vlastnického práva. Navrhovatelé také namítali porušení čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť regulací nájemného v takové míře, že se cena nájemného ani neblížila ceně obvyklého nájemného, podle jejich názoru docházelo k omezení vlastnického práva, a to bez jakékoli náhrady ze strany státu. K tomu navíc uváděli absenci veřejného zájmu a zdůrazňovali fakt, že regulace nájemného naopak působí proti veřejnému zájmu, neboť neumožňuje tvorbu nového a udržování stávajícího bytového fondu a i jinak znesnadňuje vytvoření fungujícího trhu s byty. Vyhláška pak byla nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 zrušena, a to dnem 31. 12. 2001. V odůvodnění Ústavní soud sice odmítl argumentaci, že vyhláškou je chráněna pouze určitá skupina nájemců a zároveň diskriminována skupina vlastníků bytů s regulovaným nájemným, a to zejména s poukazem na princip smluvní svobody, uznal ale porušení principu spravedlivé rovnováhy, když daná vyhláška nevzala v úvahu proces destrukce vlastnického práva po roce 1948 v oblasti hospodaření s byty. Po roce 1989 byl sice majetek restituován, nicméně bez ohledu na jeho stav a nároků na údržbu. Došel k závěru, že spornou vyhláškou bylo porušeno vlastnické právo tak, jak je chráněno v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, i v čl. 11 odst. 1 Listiny, a to z toho důvodu, že vlastníků bytů s regulovaným nájemným je odepřen obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která jsou podstatnými atributy vlastnického práva. Konstatoval proto porušení čl. 4 odst. 4 Listiny (Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které

byla stanovena.). Poukázal i na čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky a na čl. 11 odst. 4 Listiny. Na základě vyhlášky totiž byly některé kategorie vlastníků nuceny podrobit se podstatným omezením vlastnického práva, přičemž se jednalo o zásahy takové intenzity, které zásadním způsobem nerespektovaly podstatu vlastnického práva. Ústavní soud nezpochybnil právo státu určitým způsobem omezit práva pronajímatelů, ale muselo by jít o taková omezení, která jsou také v souladu s čl. 4 odst. 3 Listiny („zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky“), což v daném případě dodrženo nebylo. Zmínil sice také čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který zakládá právo „každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb...“, jeho naplnění má však zajišťovat stát, zatímco v tomto případě byla tato povinnost v důsledku dosavadní právní úpravy přesunuta na vlastníky nájemních domů s byty s regulovaným nájemným a konstatoval, že pokud nemá cenová regulace přesáhnout meze ústavnosti, nesmí vést k takovému snížení ceny, které s ohledem na prokázané a nutně vynaložené náklady vylučuje jejich návratnost. V takovém případě by se totiž jednalo o popření účelu a všech funkcí vlastnictví.

Po zrušení vyhlášky však v podstatě ke změně právní úpravy nedošlo, ústavní pořádek ani ústavní nález nebyly respektovány a bez ohledu na výsledek řízení před Ústavním soudem byl vydán cenový výměr č. 01/2002, který reguloval cenu nájemného obdobným způsobem jako zrušená vyhláška. Proti výměru podal v roce 2002 návrh Veřejný ochránce práv a posléze opět i skupina senátorů. Za této situace se Ministerstvo financí pokusilo ústavnímu přezkumu vyhnout zrušením napadené části výměru a vydáním nového výměru č. 6/2002. Ústavní soud však ve svém rozhodnutí 528/2002 Sb. zrušil nový výměr a konstatoval třetí pokus o shodné uplatňování právní úpravy nájemného ze strany státu za současného nerespektování právního názoru Ústavního soudu v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy. V tomto svém rozhodnutí soud v podstatě zopakoval stejné důvody pro zrušení jako v případě vyhlášky č. 176/1993 Sb., navíc již přímo konstatoval porušení čl. 11 odst. 1 Listiny, který vlastníkům stejného druhu zaručuje, že jejich vlastnické právo bude upraveno především zákonem (což bylo daným cenovým výměrem porušeno), a že bude mít stejný obsah i ochranu, neboť s jednou skupinou

pronajímatelů jako subjektů majetkových práv se nakládalo jinak a jejich majetek neměl právně stejný obsah jako majetek jiných pronajímatelů. Kromě toho připojil uvážení některých dalších skutečností, na jejichž základě považoval výměr za protiústavní. Připomněl, že cenová regulace nájemného obecně není neústavní, ale upřesnil, že se musí jednat o regulaci vycházející z tržních cen závislých na poloze domů a v souvislosti s mezinárodními úmluvami, jimiž je ČR vázána, respektující „spravedlivou rovnováhu“ mezi ochranou obecného zájmu a ochranou základních práv jednotlivce. Odvolal se i na Evropský soud pro lidská práva, který v této souvislosti sice obvykle varuje před zásadními změnami v oblasti užívání majetku, a to z toho důvodu, že by mohlo dojít ke zvýšení sociálního napětí a ohrožení veřejného pořádku, ale zároveň považuje za nezbytné respektovat právě výše zmíněnou spravedlivou rovnováhu.

Okolností, kterou není možné ignorovat, a na kterou Ústavní soud opět upozornil, je významný rozdíl v oblasti nájmu bytů v ČR a tehdejších zemí EU. Regulace nájmu v dnešní podobě na našem území má totiž původ v socialistickém přístupu k pronajímání bytů před rokem 1989. Při tehdejší snaze vymanit tuto sféru z tržního hospodářství došlo k vytvoření tzv. osobního užívání bytů, které vznikalo na základě složené právní skutečnosti, nesrovnatelně důležitější roli však zaujímal administrativní akt státu – rozhodnutí správního orgánu o přidělení předmětu osobního užívání, na který navazovala dohoda o osobním užívání, závislá co do existence i obsahu na právní skutečnosti prvé. Často tak k vzniku osobního užívání bytu docházelo proti vůli vlastníků v souladu s koncepcí postupného převodu celého bytového fondu do tzv. vyšších socialistických forem vlastnictví. S tímto se však právní úprava po roce 1989 nedokázala uspokojivě vyrovnat a osobní užívání bytů bylo v roce 1992 v podstatě pouze terminologicky přeměněno na „nájem bytu“, aniž by došlo k jakékoli obsahové transformaci přibližující stav k právní regulaci EU, kde je trh v oblasti nájmu bytů založen na principu smluvní autonomie. U nás byl tak vytvořen stav, kdy dotace poskytované nájemcům v období socialismu v podobě nízkého nájemného byly přeneseny ze státu na soukromé vlastníky restituovaného a pronajímaného majetku, kteří tak museli při nízkém nájemném doplácet značné náklady na údržbu z vlastních prostředků. Další rozdíl spočívá ve skutečnosti, že zatímco ve státech EU je nájem zpravidla dočasný, u nás byl uzavírán zásadně na dobu neurčitou a k jeho přechodu docházelo způsobem takřka připomínajícím dědění. Tím ovšem právo osobního užívání bytu začalo být podle Ústavního soudu chápáno jako forma jakéhosi

quasi vlastnictví, které se zde ani po zmíněné přeměně na tzv. nájem bytu nepodařilo vykořenit. Evropská úprava regulace je navíc založena na tržních cenách bydlení zahrnujících i tržní náklady na opravy, správu a údržbu a přiměřený zisk. V našem prostředí je situace stále zásadním způsobem ovlivněna chápáním problematiky nájemních bytů jako sociální služby, které je však ve zjevném rozporu se snahou vytvořit fungující trh s těmito byty. Soud konstatoval, že v této chvíli dochází k pokusům o kompromis, který „nejen nevyužívá alokační a informační efekt tržních cen, ale vede k nevyužívání celého bytového fondu, nespravedlnostem při jeho využívání a korupci“.

V závěru Ústavní soud uvedl, že i přes opodstatněnost snahy chránit subjekty nájemních vztahů, není možné trvale vyjmout vlastnictví nájemních bytů z pravidelného právního režimu a podřídít jej režimu zvláštnímu, poněvadž i přes jeho speciální povahu se stále jedná o vlastnictví a poznamenal, že stát bude muset najít pro regulaci nájemného jiný způsob, který v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky ČR vhodněji vyřeší, ve kterých případech, jakou formou a v jakém rozsahu je přípustné regulaci nájemného použít.

Vláda se obsahem rozhodnutí zjevně vůbec nezabývala, k volbě jiného způsobu řešení opět nedošlo, neboť nařízením č. 567/2002 z 19. 12. 2002 se vláda pokusila stanovit cenové moratorium nájemného k bytům s regulovaným nájemným na dobu 3 měsíců. Již v lednu byl k Ústavnímu soudu podán skupinou senátorů návrh na zrušení tohoto nařízení zároveň s návrhem, aby vládě ČR bylo zakázáno pokračovat v zásazích do oblasti cen nájemného z bytů vydáváním vlastních právních předpisů. V tomto bodě Ústavní soud návrhu nevyhověl, ale jinak v souladu s předchozími nařízeními zrušil a k tomu dodal, že je i nadále udržován protiústavní stav, který však soud sám odstranit nemůže, a tak se v předchozích rozhodnutích snažil upozorňovat zákonodárce na potřebu přijetí ústavně konformní právní úpravy. Ten ale jeho rozhodnutí soustavně přehlížel a v dané oblasti zůstal nečinný, čímž došlo k porušení čl. 1 Ústavy. Z činnosti moci výkonné pak naopak vyplývala snaha o zakonzervování stávajícího problematického právního prostředí. Vláda měla povinnost nálezy soudu respektovat, přičemž jí tyto nálezy poskytovaly i dostatečné vodítko pro další postup. Jednáním vlády došlo k jednoznačnému porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.

Od tohoto okamžiku sice již k dalšímu pokusu o protiústavní jednání ze strany státu nedošlo, stejně tak ale nebyla situace v oblasti nájemného řešena ani za účelem dosažení souladu s ústavním pořádkem ČR, tudíž neuspokojivá situace beze změny trvala až do vydání

rozsudku čtvrtého senátu Evropského soudu pro lidská práva z 22. února 2005 ve věci Hutten-Czapska proti Polsku. Tento rozsudek má na právní situaci v ČR značný dopad i z toho důvodu, že k Soudu již byla ze strany českých vlastníků domů s byty s regulovaným nájemným podána řada stížností, které zatím nebyly řešeny.

V Polsku existovala právní situace podobná té české s tím rozdílem, že polská vláda se po rozhodnutích polského Ústavního soudu o protiústavnosti právních předpisů týkajících se oblasti nájemního bydlení alespoň snažila porušení napravit. Skutkové okolnosti tohoto konkrétního případu jsou následující: V Polsku byl po II. světové válce vydán vládní dekret, který zavedl tzv. státní správu bydlení. K tomu se v roce 1948 připojil další dekret, který umožnil státu přidělovat nájemníkům byty i v domech v soukromém vlastnictví a stanovil pravidla pro určování maximálního nájemného. Úprava byla doplněna bytovým zákonem v roce 1974, který se principů týkajících se nájemního bydlení nedotkl, pouze formálně nahradil státní správu bydlení tzv. zvláštním systémem nájmu. Na tento stav navázalo Polsko v roce 1994 novým zákonem o regulovaném nájemném, který měl reformovat právní úpravu vztahů mezi pronajímateli a nájemci. Cílem však byla především ochrana nájemců před negativními vlivy přechodu na tržní hospodářství. Zákon obsahoval opatření zamýšlená na přechodnou dobu deseti let, která zachovávala silnou ochranu nájemců před ukončením nájmu, právo na přechod nájmu, povinnosti vlastníků nemovitostí při údržbě nemovitosti a zejména stanovila regulované nájemné, které mohl vlastník nemovitosti vybírat. Maximální výše nájemného nesměla překročit 3 % z pořizovací ceny nemovitosti. Protože však přepočítací index nestanovovali sami pronajímatelé, ale příslušné státní orgány – městské úřady, nedosáhlo nájemné nikdy výše 3 %, ale bylo udržováno na 1,3 % pořizovací hodnoty nemovitosti. Při pozdějším ústavním přezkumu se ukázalo, že takto regulované nájemné pokrývalo pouze 60 % skutečných nákladů na údržbu nemovitosti, která však byla ze zákona pro vlastníky stanovena jako povinná a ti tak museli rozdíl pokrývat ze svého. Proto v roce 2000 konstatoval polský Ústavní soud protiústavnost některých ustanovení zákona. K tomu podotkl, že regulace nájemného „kladla neúměrně těžké a z hlediska přípustných omezení vlastnického práva nikoli nezbytné finanční břemeno na výkon vlastnických práv majitelů nemovitostí vlastnících byty podléhající regulaci nájemného“. Také konstatoval, že daná úprava vede k postupnému znehodnocování nemovitosti a dlouhodobě se mění ve stav

podobný vyvlastnění a rozhodl, že došlo k porušení práva vlastnit majetek a principu proporcionality a předmětná ustanovení zrušil, nechal však polskému parlamentu čas k přijetí nové úpravy až do 11. 7. 2001. V souvislosti s tím soud také zrušil povinnost vlastníků nemovitost udržovat, ale i v tomto případě odložil účinnost až na rok 2001. Polský parlament sice zareagoval na rozhodnutí Ústavního soudu novým zákonem o ochraně práv nájemníků z roku 2001, v podstatě ale předešlou úpravu zachoval s opětným použitím hranice 3 % z pořizovací ceny nemovitosti, kterou doplnil o možnost postupného zvyšování nájemného. Do této situace znovu zasáhl Ústavní soud, který v novém rozhodnutí na předešlou argumentaci a regulaci jako protiústavní okamžikem vyhlášení svého nálezu ve sbírce zákonů zrušil. Zrušení však vztáhnul pouze na tabulkové roční navyšování nájemného a ponechal pouze hranici 3 %, čímž se díky němu zvedlo nájemné do konce roku 2002 alespoň na výši 3 % pořizovací ceny nemovitosti. Dál však růst nemohly, a to až do roku 2005, kdy vypršela desetiletá lhůta stanovená zákonem z roku 1994 a 1. 1. 2005 tak bylo novelou zákona umožněno zvýšení regulovaného nájemného až o 10 %. I tato novela však byla napadena u Ústavního soudu jako protiústavní.

Na pozadí tohoto vývoje mezitím probíhalo řízení před Evropským soudem pro lidská práva, ke kterému podala paní Maria Hutten-Czapska stížnost již v prosinci 1994. Paní Hutten-Czapska získala v restituci roku 1991 nemovitosti podřízené režimu regulovaného nájemného. Nejprve se domáhala nápravy před polskými soudy a žádala vypovězení nevýhodných smluv či zvýšení vybíraného nájemného. Po neúspěchu se tedy obrátila na Evropský soud pro lidská práva se stížností, ve které tvrdila zejména, že polská právní úprava v oblasti regulace nájemného představuje trvalé porušování jejího práva na pokojné užívání majetku, jelikož v důsledku nemůže mít ze svého vlastnictví jakýkoli majetkový prospěch a pro omezení, která se týkají ukončení nájemních smluv k regulovaným bytům, nemůže opětovně získat vlastnictví ke svému majetku a sama jej užívat. Soud stížnost posuzoval podle druhého odstavce Protokolu č. 1, který umožňuje státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Podle Soudu musí každé omezení vlastnických práv splňovat tři podmínky: mít zákonný základ, sledovat obecný zájem a musí respektovat princip spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce (test proporcionality). Co se týče prvních dvou bodů, nedospěl Soud k závěru, že

by došlo k porušení, a proto se stěžejní úvahy přenesly k otázce proporcionality omezení vlastnického práva. V těchto úvahách se ztotožnil s názorem polského Ústavního soudu v tom, že ustanovení zákona z roku 2001 přespříliš omezila vlastnická práva stěžovatelky a uvalila na ni nepřiměřené břemeno, které nelze ospravedlnit na základě legitimního cíle sledovaného veřejnými orgány při uskutečňování speciální bytové legislativy. Také konstatoval, že ačkoli uznává obzvláště v postkomunistických státech sociální důvody pro zásahy státu do oblasti bytové politiky a obecně se nebrání regulaci nájmu státem, zdůrazňuje, že při uplatňování takové regulace musí příjem vlastníka nemovitosti dosahovat alespoň výše postačující na běžnou údržbu nemovitosti a rozhodně nesmí dojít k naprostému přenosu zatěžující povinnosti v souvislosti s provozem bytu na vlastníka nemovitosti. I bez návrhu se vyjádřil k novele zákona z roku 1994 účinné od 1. 1. 2005, ohledně které dospěl k závěru, že zvýšení nájemného o 10 % oproti současnému stavu nepředstavuje ve skutečnosti žádný podstatný nárůst, tudíž na situaci žalobkyně nebude mít významnější vliv, co se týče nákladů na údržbu. K vyjádření se o obtížné bytové situaci v Polsku navíc ještě dodal, že „...Soud není schopen nalézt ospravedlnění pokračujícího selhání státu zajistit stěžovatelce a ostatním vlastníkům nemovitostí, v průběhu celého zkoumaného období, částky nutné pro pokrytí nákladů na údržbu, o minimálním zisku z nájmu bytů ani nemluvě“. Čtvrtý senát Evropského soudu pro lidská práva tak nakonec jednomyslně konstatoval porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy s tím, že porušení je důsledkem systémové vady právní úpravy, která umožňovala a nadále umožňuje omezení majetkových práv vlastníků bytových domů, kteří nemohou vybírat nájemné, jež by v rozumné míře pokrylo jejich náklady s udržováním nemovitostí v řádném stavu.

Rozhodnutí má na právní situaci v České republice významný dopad, nejen pro historické a skutkové souvislosti, ale také pro zřetelný rozkol mezi vládou a Ústavním soudem. Polská vláda však měla určitou snahu reagovat na rozhodnutí Ústavního soudu a vést právní úpravu k postupnému souladu s ochranou vlastnických práv, ačkoli tato snaha nevedla ke zdárnému řešení i z důvodu konfliktní situace v polském parlamentu, kde se sešlo několik návrhů více stran. V České republice je navíc situace v oblasti nájemného možná ještě horší než v Polsku, neboť tam je regulované nájemné přibližně dvakrát vyšší, určité zvyšování bylo připuštěno novelou zákona o regulovaném nájemném k 1. 1. 2005 a jak již bylo uvedeno, polská vláda vždy nějakým způsobem na nálezy Ústavního soudu reagovala. Oproti tomu

v českém prostředí byla rozhodnutí Ústavního soudu dlouho ignorována a od zrušení nařízení vlády č. 567/2002 Sb. Ústavním soudem v březnu roku 2003 zůstalo regulované nájemné bez prováděcího předpisu či zvláštního zákona na původní úrovni. Až v březnu 2006 byl poslaneckou sněmovnou schválen zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, který ovšem předpokládá jen pozvolné zvyšování regulovaného nájemného v rozmezí čtyř let.

Příkladem zásahu v podobě cenových regulací může být i případ z nedávné doby, kdy protestovali proti opatřením vlády majitelé lékáren. Jednalo se o výměr ministerstva zdravotnictví, který snížil od ledna 2006 obchodní marže lékáren na léky z 32% na 29%. Opatření bylo ze strany ministerstva obhajováno i poukazem na fakt, že zisky lékáren jsou i tak vysoké. Jednalo se o třetí snížení této marže v řadě a zjevně i v tomto případě, stejně jako u regulovaného nájemného, šlo o pokus státu o přenos jeho finanční zátěže na soukromé subjekty.

Jak uvádějí někteří liberální autoři z oblasti ekonomie, základním problémem státní regulace je to, že má-li plnit svůj úkol (např. zajistit cenovou dostupnost bytů), pak má-li být zachována alespoň současná nabídka daného produktu (např. bytů), musí tuto regulaci stát doplnit další regulací (regulací množství, neboť jinak se nabídka daného produktu, jehož cena je regulovaná bude snižovat) a následně ještě další regulací (regulací cen vstupů, např. cen energií) atd. Podle mnohých ekonomů (např. Ludwiga von Misesa) je tak státní intervencionalismus neudržitelný systém. Je-li zvolena třetí cesta mezi kapitalismem a socialismem, cesta regulací a cesta částečného respektu ke svobodě a majetku (podle hesla „vyberme to nejlepší z obou systémů a zapomeňme na staré ideologie“), nutně to vede k potřebě dalších regulací cen i vyráběného množství v celé ekonomice, dokud je co regulovat. Politika třetí cesty vede k socialismu²⁵.

V současné době je tento názor považován za krajní. I přesto by mělo být k používání podobných opatření přistupováno s větší opatrností a bráno v úvahu, zda v jejich důsledku nedochází k výraznému omezování vlastnických práv bez náhrady či dokonce k poškozování vlastníků s možnými likvidačními důsledky.

²⁵ Šíma, Josef, Raději vytvářet než přerozdělovat, Ekonom, č. 35/1998; Kde je konec třetí cesty, HN, 10. 12. 1998

9. Daně a poplatky

„Ano, ano, mezinárodní socialismus tradičního typu se zhroutil, jatka, která Lenin vystavěl, byla zničena a žádný seriózní člověk už dnes neobhájí centrální ekonomické plánování. Dosud však v západních demokratických státech vzrůstá stát blahobytu, stát, který dychtivě vyvlastňuje značnou část těch příjmů svých občanů, na které by se žádný absolutistický monarcha neopovážil vztáhnout své ruce, a přitom konec tohoto stavu je v nedohlednu²⁶“.

Ralph Raico

V neposlední řadě je jako jedno z možných omezení vlastnictví ze strany státu uvést daňové zatížení a ukládání různých poplatkových povinností. V podmínkách současného sociálního státu nelze vycházet z Epsteinovy myšlenky, že základním cílem daňového systému by mělo být takové prostředí, ve kterém po uložení daňové povinnosti jsou na tom všichni občané lépe než byli před jejím uložení. Je ovšem třeba nastolit otázku přiměřenosti a ptát se, zda nejsou určité excesivní daně v přímém rozporu s ochranou vlastnického práva a zda tak nedochází ke svévolnému odnímání majetku bez přiměřené náhrady.

Nemají-li lidé možnost rozhodovat o svém majetku – mít ekonomickou svobodu, pak nelze hovořit o tom, že bychom žili ve svobodné společnosti, že by bylo ctěno právo lidí na majetek. Žádný člověk, jehož cílem je svoboda a prosperita nemůže obhajovat přerozdělování dosahující poloviny vydělaných peněz v ekonomice²⁷.

Je zřejmé, že při existenci státu je určitá hladina těchto opatření nezbytná, jejich absolutní zrušení by bylo těžko obhajitelné vzhledem ke skutečnosti, že stát zajišťuje pro jejich plátce (vlastníky) řadu služeb, spočívajících přinejmenším právě v poskytnutí ochrany vlastnictví např. prostřednictvím zajišťování soudní soustavy. Ovšem tyto typy zásahů, které byly zprvu shledávány nemravnými velkou většinou populace či dokonce prohlašovány za protiústavní, se staly běžnou součástí právních řádů v často přemrštěné výši, která jakoby neměla dosáhnout svého stropu, a která je navíc provázena takovou složitostí daňových systémů, jež dnes překvapuje i některé skalní zastánce přerozdělování. I navzdory faktu, že jsou daně za určitých podmínek opodstatněné, bylo by jistě příhodné uvažovat o možných omezeních týkajících se zejména jejich progresivity.

²⁶ <http://www.lewrockwell.com/raico>, Raico Ralph, in comment on Professor Bouckaert's paper, 19. 11. 2002

²⁷ Šíma, Josef, Daňová reforma musí spočívat v rušení daní, HN, 27. 5. 1997

10. Závěr

„Soukromé vlastnictví vytváří pro individuum sféru oproštěnou od státního vlivu, stanoví meze působení vrchnostenské vůle, ponechává vedle a proti politické moci prostor pro vznik jiných mocí. Soukromé vlastnictví se tak stává základem veškerého života, oproštěného od státu a násilí, živnou půdou svobody, autonomie individua a v důsledku toho veškerého duchovního a materiálního vývoje²⁸“.

Ludwig von Mises

Vlády se dnes již jen zřídka uchylují k neskrývanému odnětí soukromého majetku. Když už se tak děje, používají zákonného důvodu, tedy vyvlastnění ve veřejném zájmu, jehož role je však z hlediska obecných principů práva přinejmenším problematická. I stranou přímých zásahů zůstává vládě široký prostor pro zásahy do vlastnického práva v podobě nesčetných regulací. Při uvážení omezení vlastnictví tak není možné se soustředit pouze na ty typy omezení, které jako takové označuje právní řád. Kromě toho, že občané odvádějí až polovinu svého vydělaného příjmu z různých důvodů do veřejných rozpočtů, stále se zvyšuje počet státních zásahů při nakládání se soukromým majetkem, které jako takové nejsou ani zdaleka důsledně nahlíženy.

Za daných podmínek je určitá míra regulace pro moderní stát z hlediska jeho přežití nezbytná, bylo by však nejen z hlediska ochrany vlastnického práva vhodné, aby měla své hranice. Profesor Epstein věří, že existuje cesta, která umožňuje vládě překonávat problémy veřejných statků a koordinační problémy prostřednictvím regulací a zdanění. Podstatou ale je, že pokud stát chce používat těchto donucovacích prostředků, musí poskytnout výhody i jedincům, kteří byli donuceni se určitých výhod vzdát, a to v takové míře, aby byla jejich situace přinejmenším stejně dobrá jako před donucením²⁹.

Politická moc má neustále tendence zasahovat do soukromé sféry občanů. Nikdy neexistovala politická moc, která by se dobrovolně zřekla omezování svobodného rozvoje a působení soukromého vlastnictví výrobních prostředků³⁰. Ovšem zatímco určitá omezená hladina státních zásahů je pro vládnutí nutná, příliš mnoho regulace škodí jak svobodě tak

²⁸ Mises, Ludwig von, *Liberalismus*, Liberální institut, Praha, 1998, str. 62

²⁹ <http://www.reason.com/9504/epstein.apr.html>, Epstein, Richard A., interviewed by Steve Chapman, *Takings exception*, 1995

³⁰ Mises, Ludwig von, *Liberalismus*, Liberální institut, 1998, str. 63

ekonomickému rozvoji. Je již nepřehlédnutelnou skutečností, že dopady státního intervencionalismu nejsou v dnešní společnosti dostatečně zhodnoceny, spíše se projevuje tendence k jejich bagatelizování. Navíc stoupá i snaha státu zasahovat do vlastnického práva ve jménu stále pružnějšího veřejného zájmu. Přitom v prostředí postsocialistických států ochrana vlastnictví a ekonomiky byly a jsou rozhodující pro schopnost přejít trvale od centrálního plánování k fungující tržní ekonomice. Klíčovými elementy jsou stabilita a trvalost struktury vlastnických práv³¹. Při přebujelé regulaci ze strany státu se i v demokratickém státě soukromé vlastnictví stává pouze bezobsažným pojmem.

³¹ Epstein, Richard A., All quiet on the Eastern front, 1991

11. Literatura

Alchian, Armen A., *Property Rights*, dostupné na <http://www.econlib.org/library/Enc/PropertyRights.html>

Anderson, T.L. and Huggins, L. E., *A Practical Guide to Freedom and Prosperity*, Hoover Institution Press Publication, Stanford University 2003, rovněž dostupné na <http://www.econlib.org/library/Enc/PropertyRights.html>

Baudyš, Petr, *Věcné břemeno a veřejnoprávní omezení*, Právní rozhledy 12/2004

Berger, Vincent, *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, IFEC, Praha 2003

Bičovský, Jaroslav, Holub, Milan, Pokorný, Milan, *Občan a vlastnictví v českém právním řádu*, Linde. Praha 2002

Boaz, David, *Liberalismus v teorii a politice*, Liberální institut, Praha 2002

Bobek, Michal, *Evropský soud pro lidská práva: regulované nájemné porušuje právo vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek*, Soudní rozhledy 4/2005

Carss-Frisk, Monica, *The right to property, A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, Directorate General of Human Rights, 2001, www.humanrights.coe.int.

Dostálová, Daniela a Křivková, Kateřina, „*Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu*“, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999

Eliáš, Karel, *Vlastnické právo. Paradigmata českého pojetí pod zkušebním kamenem kontinentální právní kultury*, Právní rozhledy 22/2005

Epstein, Richard A., *All Quiet on the Eastern Front*, 1991

Epstein, Richard A., *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press 1995, USA

Epstein, Richard A., *The Creators Own Ideas*, 2005, dostupné na http://www.technologyreview.com/articles/05/06/issue/feature_creators.asp

Fiala, J. a kol. *Občanské právo hmotné*, 3. vydání, Brno : MU 2002

Goulli, Rochdi, „*Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze*“, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999

Hardin, Garrett, *Tragika principu společného vlastnictví*, (ed) Bauer, Petr, Livingston, Marie, *Ekonomie životního prostředí a ekologická politika, Vybrané klasické stati*, Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře Petr Bauer 1996

Havlan, P., *Poznámky k pojmu vlastnictví (aneb malá rekapitulace)*, Časopis pro právní vědu a praxi, 1997, č. 1

Hayek, Friedrich August, *Cesta k nevolnictví*, Občanský institut, Praha 1991

Hayek, Friedrich August, *Právo, zákonodárství a svoboda: nový základ liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*, Academia, Praha 1998

Hirsch, Werner Z., *Law and Economics, An Introductory Analysis*, Third Edition, Academic Press, USA, 1999

- Hoetzel, Jiří, *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha 1934
- Holman, Robert a kol., *Dějiny ekonomického myšlení*, C.H.Beck, Praha 2005
- Jehlička, Oldřich, Švestka, Jiří, Škárová, Marta a kol., *Občanský zákoník, Komentář*, 9. vydání, C. H. Beck, Praha 2004
- Kinkor, Jiří, *Trh a stát: K čemu potřebujeme filozofii*, Svoboda, Praha 1996
- Knappová, Marta, Švestka, Jiří a kol., *Občanské právo hmotné I.*, ASPI, Praha 2002
- Kmec, Jiří, *K právu na pokojné užívání majetku*, Právní zpravodaj, duben 2005
- Kosař, David, *(De)regulace nájemného*, Právní fórum 7/2005
- Kovář, Jiří, „*Veřejný zájem a jeho prostorová stránka (příklad ČR)*“, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999
- Kozáková, Simona, „*Kolektivní nátlak nebo veřejný zájem?*“, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999
- Křepelka, Filip, *Zemědělské kvóty v ES a ČR a základní práva*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2003
- Kvasničková, Alžběta JUDr., *Dějiny ekonomického myšlení*, Rego, Praha 1999
- Malý, Ivan, *Veřejný zájem z pohledu veřejné ekonomie*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999
- Mises, Ludwig von, *Liberalismus*, Liberální institut, Praha 1998

Nozick, Robert, *Distribuční spravedlnost*, (ed) Kis, János, *Současná politická filosofie*, Oikomenh, Praha 1997

Ochrana, František, *Metodologická východiska definování pojmu „veřejný zájem“*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999

Pavlíček, Václav, *Ústava a ústavní řád České republiky, díl 2.*, Linde, Praha 2002

Pomahač, Richard, *Evropský soud pro lidská práva: K cenové regulaci nájemného v bytech*, *Právní rozhledy* 11/2005

Rektořík, Jaroslav, *Veřejný sektor, veřejná politika a veřejný zájem – studie interakcí*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999

Rothbard, Murray N., *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, Praha 2001

Spáčil, Jiří, *Omezení vlastnického práva a LPS v judikatuře Nejvyššího soudu*, ASPI 2003

Sunstein, Cass. R., *On Property and Constitutionalism*, 1991, rovněž dostupné na http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/WkngPprs_01-25/03.crs.property.pdf

Šíma, Josef, *Ekonomie a právo*, Nakladatelství VŠE, Praha 2004

Šíma, Josef, *Raději vytvářet než přerozdělovat*, *Ekonom*, č. 35/1998

Šíma, Josef, *Kde je konec třetí cesty*, HN, 10. 12. 1998

Šíma, Josef, *Daňová reforma musí spočívat v rušení daní*, HN, 27. 5. 1997

Šturma, P., *Úvod do evropského práva ochrany lidských práv – Pluralismus vlastnictví*,

Universita Karlova, Praha 1994

Vítek, Leoš, *Teorie společenské volby a politické rozhodování: vzájemná závislost*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999

Weyr, František, *Soustava československého práva státního*, Barvič a Novotný, Brno 1921

Žižlavský, Martin, *Mediální a logický význam kategorie „veřejný zájem“*, (ed) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*, Masarykova Univerzita, Brno 1999