

Posudek oponenta rigorózní práce Mgr. Pavly Strnadové
„Vyvlastnění a jiné omezení majetkového práva k nemovitostem ve správním právu“

Předložená rigorózní práce o rozsahu 114 stran (bez resumé a abstraktu) je členěna, kromě úvodu a závěru, do tří kapitol („Vlastnické právo a jeho veřejnoprávní omezení“, „Vyvlastnění“ a „Jiná veřejnoprávní omezení vlastnického práva ve správním právu“). Takové základní členění je samo o sobě jistě přijatelné.

Téma práce, jímž se autorka zabývala již ve své diplomové práci (v rigorózní práci viz zmínku na str. 2, též v seznamu literatury na str. 114), je nepochybně aktuální a pro rigorózní práci vhodné.

Autorka využila řady pramenů (knižní i časopisecké tituly včetně několika zahraničních, judikatura, platné i starší právní předpisy, materiály ze správní praxe). Práce je psána se zájmem a vcelku srozumitelně. Ocenit třeba snahu o vlastní úvahy a formulaci závěrů (včetně kritických a včetně námětů de lege ferenda).

Za problematickou považuji jistou koncepční nevyjasněnost, či přinejmenším absenci vysvětlení volby přístupu k traktované problematice. V partii 2.2. zahrnuje pojem „omezení vlastnického práva“ i vyvlastnění (konkrétně viz na str. 10), v kapitole 3.1. zahrnuje pojem „vyvlastnění“ jak odnětí, tak podstatné omezení složky vlastnického práva (konkrétně viz na str. 13) a kromě toho pojednává kapitola 4. o jiných veřejnoprávních omezeních vlastnického práva (než široce chápané vyvlastnění).

Partie 3.1. měla čerpat z více literárních pramenů. Nelze, byť s odvoláním se na Hoetzela, bez dalšího (arg. výraz „tedy“ ve třetí větě na str. 13 a ve druhém odstavci na str. 15) jednoduše tvrdit, že právní teorie chápe vyvlastnění „v širším smyslu“. Bylo zapotřebí alespoň zmínit (třeba kriticky) i jiné pojetí, z něhož vychází např. i autorkou v seznamu použité literatury uváděný pramen [kde se lze na str. 340 dočíst: „Vyvlastněním (expropriací) dnes obecně rozumíme nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu. Nuceným omezením vlastnického práva je zásah, který pouze zužuje některou ze složek vlastnického práva.“], jakož i vzít do úvahy dikci Listiny základních práv a svobod, která mezi vyvlastněním a nuceným omezením vlastnického práva v čl. 11 odst. 4 rozlišuje [a srovnat ji např. s dikcí zákona o vyvlastnění, jenž (stejně jako jeho „předchůdci“) vymezuje pojem vyvlastnění oním širším způsobem]. Je pak otázkou, zda (popřípadě nakolik) rigorozantka pracovala se zmíněným pramenem (Hendrych, D. et al. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck 2009). Náznak existence „užšího“ pojetí se v práci podává pouze nepřímou (např. též na str. 23).

Pokud autorka považovala za vhodné odlišit v partii 3.1. (široce chápaného) vyvlastnění od jiných veřejnoprávních zásahů do vlastnického práva, bylo zapotřebí zmínit se nejen o restituci nebo (v partii 3.2.2.) o pozemkové reformě.

Problémem je i „asymetrický“ přístup k uspořádání třetí a čtvrté kapitoly. Naposled uvedená kapitola je v podstatě přehledem institutů uspořádaným podle pramenů právní úpravy (vybraných zákonů) a chybí jí teoretický vstup (za ten nelze považovat úvodní odstavec na str. 76; návaznost na druhou kapitolu je příliš volná; zajímavé by bylo rozvinout úvahy o „způsobu“ a „intenzitě“ omezení vlastnického práva a na jejich základě se pokusit o určitou klasifikaci). Systematika výkladu nerespektuje, že souvislost popisovaných institutů s omezením vlastnického práva je různá. U některých jde o dosti zprostředkovaný vztah (zejména v partiích 4.2., 4.3. a 4.7.), resp. našly by se v právním řádu jiné (nepopisované) instituty, jejichž souvislost s tématem rigorózní práce je stejná, nebo těsnější.

Z dalších připomínek uvádím:

- Mělo by být od počátku zřejmé, zda je text v úvodu partie 2.2. míněn obecně, nebo zda je zaměřen na oblast veřejného (správního) práva. Uváděné příklady by bylo třeba konkretizovat. Je popsáno schéma univerzální? Jak by je autorka aplikovala na (nejtypičtější) institut vyvlastnění (konkrétně na odnětí vlastnického práva)?
- Rozhodovací činnost, jejímž důsledkem je omezení vlastnického práva, nepřísluší pouze orgánům státu (str. 5)!
- Formulace „k ochraně objektů obecného zájmu, lidského zdraví, přírody a životního prostředí“ (str. 6) je zkratkovitá (zřejmě nepřesně převzata z textu judikátu, který autorka vzápětí cituje).
- Odkud se berou termíny „hybridní správní akty“ a „správní opatření“ (str. 11, 12)?
- Tvrzení o ochranném pásmu (str. 11) je pravdivé, nicméně situace v pozitivním právu je daleko složitější. Problém by bylo vhodné rozebrat.
- Termín „administrativněsprávní“ (str. 13) není vhodný. Nejde o překlep?
- Co rozumět „všeúčitečným dílem“ (str. 13)? Jak tento pojem vyložit např. ve vztahu k účelu vyvlastnění upravenému dnes v § 170 odst. 2 stavebního zákona? Též viz text na str. 34 – 35.
- Výklad v prvním odstavci na str. 14 je zkratkovitý (např. přechod od pojmu „správní orgán“ k pojmu „vyvlastňovací úřad“ bez bližšího vysvětlení). Zmíněný rozsudek Vrchního soudu v Praze bylo zapotřebí konfrontovat s pozdější judikaturou (viz např. SoJ 311/1998, 479/1999, jakož i rozsudek zmíněný na str. 35).
- Výklad v partii 3.2.1. je zjednodušený. Předpoklad veřejného zájmu (obecného blaha) byl stanoven právě ustanovení § 365 občanského zákoníku. K tomu srov. i judikaturu někdejšího Nejvyššího správního soudu (např. Boh. A. 3591/1924, 4638/1925). Pozornost stálo za to věnovat i zákonům o stavebním ruchu.

- Text posledního odstavce na str. 16 (přetéká na str. 17) by bylo třeba doplnit odkazy na příslušné právní úpravy. To se týká např. autorkou zmiňované vyvlastňovací komise.
- Výčet účelů vyvlastnění byl za účinnosti stavebního zákona z r. 1976 vždy taxativní (str. 23). Jinou otázkou je, kde byly jednotlivé účely upraveny.
- Výklad o vyvlastnění pro účely obrany (str. 24) časově nezapadá do partie 3.2.4. V souvislosti touto problematikou bylo vhodné věnovat (na vhodném místě) pozornost i nemovitostem ve vojenských újezdech.
- K problému traktovanému v posledním odstavci na str. 25 (přetéká na str. 26) by bylo dobré povšimnout si i zákona o sídle Parlamentu České republiky.
- Jaký je vztah mezi „přiměřenou“ a „spravedlivou“ náhradou (str. 25 – 26; obrat „spravedlivá a přiměřená“ je na str. 40)?
- Zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (v době odevzdání rigorózní práce byl již několik měsíců jeho název změněn; dtto k partii 3.4.2.6.) obsahuje nejen procesní úpravu (str. 27); k tomu viz jeho § 3 odst. 5 a § 5 ve znění účinném v době odevzdání rigorózní práce.
- V čem spočívá zvláštní procesní úprava zákona o pozemních komunikacích, zmíněná v poznámce č. 61?
- Jaké problémy by byly spojeny s vyvlastňováním stavby, která je movitou věcí (str. 28)?
- Zmínka o daňových důsledcích vyvlastnění nepůsobí na str. 29 – 30 organicky. Důsledkům vyvlastnění (všem) mohla být věnována samostatná partie.
- Jaký vliv má vyvlastnění na oprávnění k cizím nemovitostem založená zejména síťovými zákony (str. 30 – 32)?
- Lze (vyvratitelně) presumovat veřejný zájem na realizaci řešení předvídaného vydanou územně plánovací dokumentací (str. 33 a násl.)? Jaký má na tuto otázku autorka názor?
- Subsidiarita vyvlastnění se vztahuje nejen k (ne)dohodě (str. 37 a násl.; nadpis je zavádějící). autorka na str. 39 správně zmiňuje zrušení spoluvlastnictví. Dále viz např. § 141 stavebního zákona.
- Ve druhém odstavci na str. 38 měl být obsažen odkaz na zákon o vyvlastnění (v době odevzdání rigorózní práce šlo o § 5 odst. 2).
- Zmínka o § 106 správního řádu (str. 42) je zkratkovitá, exekuční postupy jsou upraveny jinde. Ustanovení § 104 správního řádu zmiňuje pravomocné rozhodnutí. Text poznámky č. 100 by bylo třeba rozvést (kdy se stává rozhodnutí o vyvlastnění vykonatelným a proč).

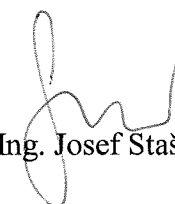
- V prvním odstavci na str. 44 bylo třeba pamatovat i na druhou větu § 16 odst. 3 zákona o vyvlastnění.
- Škoda, že na vhodném místě nejsou popsány a rozebrány hmotněprávní účinky zahájení vyvlastňovacího řízení.
- Specifické důvody přerušení a zastavení vyvlastňovacího řízení mohly být podrobněji komentovány. Předposlední věta druhého odstavce na str. 46 je zavádějící. Poznámka č. 113 obsahuje směs textu příslušných ustanovení správního řádu a jejich „komentáře“ (dokladem naposled uvedeného je zmínka o překážce věci rozhodnuté).
- Výrok rozhodnutí o vyvlastnění uvedený v § 24 odst. 2 písm. c) nelze, pokud jde o náhradu pro vyvlastňovaného, označit jako „případný“ (str. 47).
- O které právní ustanovení se opírá tvrzení o specifických náležitostech poučení rozhodnutí o vyvlastnění (druhá věta třetího odstavce na str. 47)?
- Jak je to s vyvlastněním vlastníka neznámého pobytu a s vyvlastněním neznámého vlastníka (otázka v reakci na zmínku o nutnosti doručit stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí do vlastních rukou na str. 47; o „neznámém“ je řeč na str. 39 a na str. 50)?
- Co znamená obrat „velmi vhodné“ v předposlední větě na str. 47?
- Patří výklad o zrušení vyvlastnění (3.4.2.3.) do partie věnované procesněprávní úpravě (3.4.)?
- Souvislost zmíněnou na str. 50 nahoře by bylo třeba objasnit („posun“ během projednávání v Poslanecké sněmovně PČR).
- První věta druhého odstavce na str. 50 je zavádějící, neobsahuje úplnou informaci. Přistupuje zde podmínka vymezení v politice územního rozvoje nebo v územně plánovací dokumentaci.
- Jak je to s vazbou územního řízení a vyvlastňovacího řízení (ke druhému odstavci na str. 51)?
- Výraz „individuální potřeby jednotlivých právních odvětví“ (str. 51) není šťastný. Skutečnost, že účely vyvlastnění nejsou předmětem úpravy zákona o vyvlastnění, by bylo dobré výslovně vyjádřit již na str. 27 (formulace „vedle ... se ... uplatní“ není v tomto ohledu jednoznačná).
- Jak je to s prokazováním veřejného zájmu v případě účelů vyvlastnění upravených sít'ovými zákony (str. 53 a násl.)? Lze v tomto ohledu uvažovat nějaký rozdíl mezi zákonem o elektronických komunikacích a energetickým zákonem?

- Jaký je názor autorky na jednorázovou náhradu za trvalé omezení vlastnického práva (otázka v reakci na text předposledního odstavce na str. 55)?
- Jaké problémy byly, resp. mohly být spojeny s vyvlastňováním pro účely dobývání výhradních ložisek nerostů (otázka v reakci na text na str. 56)?
- Jaký je vztah § 55a a § 68 odst. 1 vodního zákona k účelům vyvlastnění podle § 170 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona (str. 58)?
- Výklad § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (str. 59) zasluhoval samostatné pozornosti; viz též judikaturu k tomuto ustanovení (je zmíněna na str. 66).
- Ve prospěch veřejnoprávní povahy vztahu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným lze argumentovat i novějšími prameny (str. 61).
- V souvislosti s nálezem Ústavního soudu, o němž se autorka zmiňuje na str. 63 (text přetéká na str. 64), bylo vhodné zmínit odlišné stanovisko soudkyně Wagnerové.
- Tvrzení týkající se některých účelů vyvlastnění ve slovenské úpravě (str. 69) je zjednodušené [srov. např. § 108 odst. 2 písm. 1) slovenského stavebního zákona a § 11 slovenského zákona o dráhách].
- Kde má oporu tvrzení, že vyvlastňovací řízení má podle slovenské úpravy dvě fáze (str. 71)?
- Používá autorka na str. 72 termíny „anglické právo“ a „britské právo“ promiscue? Partie 3.8.2. je oživením, nicméně o hmotněprávní stránce věci vypovídá vcelku málo (dva odstavce na str. 72 – 73).
- Jaké jsou zvláštnosti stanovení ochranného pásma podle zákona o státní památkové péči ve srovnání s obecnou úpravou obsaženou ve stavebním zákoně (str. 80)?
- S kritickým názorem autorky na str. 80 – 81 nelze než souhlasit. Otázkou ovšem zůstává, nakolik je prohlášení věci za kulturní památku nuceným omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. K tomu lze podotknout, že modelovou alternativou (u nás použitou v právní úpravě z r. 1958) je koncept vzniku kulturní památky ex lege.
- V předposledním odstavci na str. 81 nejde o místní, nýbrž o územní působnost.
- V partii 4.2. mohla být pozornost věnována právní formě vyhlášení zvláště chráněných území.
- Kritika vymezení pojmu „les“ (str. 87) poněkud vybočuje z linie výkladu. Pokud měla být skutečně obsahem práce, bylo ji třeba rozvést.

- Ochranné pásmo vodního zdroje je stanoveno opatřením obecné povahy (podle starší úpravy to bylo rozhodnutím). Ani opatření obecné povahy nelze bez dalšího označit za „podzákonný předpis“ (str. 89)!
- O co se opírá závěr o povaze souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu (str. 93 nahoře)?
- Mohlo být dobré podrobněji srovnat instituty pozemkových úprav a vyvlastnění (partie 4.6.).
- V partii 4.7. je přinejmenším zmínka o limitaci využití pozemku k umístění stavby značně zkratkovitá (str. 94).
- Formulace „k samotnému umístění stavby ... je ... nutné stavební povolení nebo ohlášení“ (str. 96) je chybná. Kromě toho v ohlášení jistě nemohou být stanoveny „podmínky“ (nemůže tomu tak být ani v souhlasu stavebního úřadu, který je pozitivní reakcí na ohlášení).
- V partii 4.7. chybí výklad o institutech upravených v ustanoveních § 129 odst. 1 písm. a), § 135, 136, 137, 139, 140, 141 stavebního zákona.
- Kromě zákonů uvedených v partii 4.9. jsou instituty vyjadřující omezení vlastnického práva i v dalších zákonech. Některé z nich mají blízko k institutům zmíněným v partii 4.8.
- Neměla by patřit do závěru práce i úvaha o „kompletnosti“ současné zákonné úpravy účelů vyvlastnění?
- Závěr o „úkolů veřejné správy“ neaplikovat dosud nezrušený (pro protiústavnost) zákon (str. 106) je hodný diskuse!
- Po formální stránce dlužno upozornit na nedostatky v redakci textu (např. již v první větě na str. 3 chybí sloveso, v partii 3.2.3. se na některých místech nepříhodně užívá přítomného slovesného času, dále chyby na str. 43, 47, 51, 56, 67, 95) a na nejednotný formát citací (srov. poznámky č. 7, 8, 171, 193). V poznámce č. 35 má jít o zákon č. 33/1922 Sb. z. a n. a o zákon č. 177/1934 Sb. z. a n., v poznámce č. 39 (a v seznamu na str. 118) pak o zákon č. 81/1920 Sb. z. a n. (názvy všech těchto zákonů jsou navíc uvedeny nepřesně). K identifikaci sněmovního tisku je třeba uvést i volební období (str. 36). Ve druhém odstavci na str. 96 má jít o § 172 (nikoli o § 176) stavebního zákona.

Předložené dílo obsahuje nepochybně řadu míst zpracovaných na úrovni odpovídající požadavkům kladeným na rigorózní práce. Celkově ale (zejména s ohledem na uvedené úvodní výhrady) práci hodnotím, ač nerad, jako nevyváženou a dosud nezralou.

V Praze dne 15. srpna 2013


 JUDr. Ing. Josef Štaša, CSc.