



**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Katedra práva životního prostředí**

**Diplomová práce**  
**Vyvlastnění nemovitostí**

Vedoucí diplomové práce: **Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, Csc.**

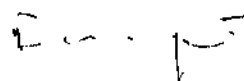
Zpracoval: **Martin Danajovič**

**Praha, 2007**

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 12. května 2007



## **Poděkování**

Rád bych touto cestou vyjádřil poděkování Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, Csc., za odborné vedení při zpracování diplomové práce.

Poděkování náleží i mým rodičům za podporu, kterou mi během celé doby studia poskytovali.

Prohlášení .....	2
Poděkování .....	3
Úvod .....	5
1. Pojem vlastnického práva a jeho omezení .....	8
2. Obecně o vyvlastnění.....	13
3. Historický exkurz .....	16
4. Prameny právní úpravy institutu vyvlastnění .....	21
5. Pojem vyvlastnění de lege lata .....	26
5.1. Věcná břemena .....	26
6. Předmět vyvlastnění .....	29
7. Podmínky vyvlastnění.....	33
7.1. Zákonná legitimace .....	33
7.2. Veřejný zájem .....	33
7.3. Účel vyvlastnění.....	38
7.4. Nemožnost získání práv dohodou nebo jiným způsobem .....	39
7.5. Soulad s cíli a úkoly územního plánování .....	45
7.6. Nezbytný rozsah vyvlastnění .....	48
8. Náhrada za vyvlastnění .....	52
9. Práva třetích osob .....	61
10. Účely vyvlastnění.....	64
10.1. Vyvlastnění podle stavebního zákona .....	64
10.2. Vyvlastnění podle horního zákona .....	66
10.3. Vyvlastnění podle lázeňského zákona .....	67
10.4. Vyvlastnění podle zákona o státní památkové péči .....	68
10.5. Vyvlastnění podle vodního zákona .....	69
10.6. Vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny .....	71
10.7. Vyvlastnění podle zákona o pozemních komunikacích .....	72
10.8. Vyvlastnění podle energetického zákona .....	73
10.9. Vyvlastnění podle zákona o elektronických komunikacích .....	75
10.10. Vyvlastnění podle zákonného opatření o těžbě rašelin .....	79
10.11. Vyvlastnění podle zákona o geologických pracích .....	80
10.12. Vyvlastnění podle zákona o drahách .....	81
10.13. Vyvlastnění pro konkrétní účely ad hoc .....	81
11. Vyvlastňovací řízení .....	84
11.1. Subjekty vyvlastňovacího řízení .....	84
11.1.1. Vyvlastňovací úřad .....	85
11.1.2. Účastníci řízení .....	86
11.2. Průběh vyvlastňovacího řízení.....	87
11.2.1. Zahájení řízení .....	87
11.2.2. Princip ústnosti a koncentrace řízení .....	89
11.2.3. Rozhodnutí o vyvlastnění.....	90
11.3. Vyvlastnění a řízení před soudem .....	92
11.4. Zrušení vyvlastnění .....	96
12. Vyvlastnění ve zkráceném řízení.....	98
13. Závěr.....	101
Seznam použité literatury .....	107

## Úvod

Právní řád upravuje řadu případů, ve kterých dochází k omezením a zásahům do majetkových, a to zejména vlastnických práv osob. Nejzávažnější a výjimečný zásah představuje vyvlastnění, které je zásadně přípustné pouze secundum et intra legem, ve veřejném zájmu a za náhradu. Zásah, který znamená mocenskou a zásadní změnu vlastnických vztahů, přičemž se tak děje nezávisle na vůli samotných vlastníků, vyžaduje obzvláště vyváženou právní úpravu, která při akceptování nutnosti prosazení veřejného zájmu bude v maximální možné míře respektovat i individuální zájmy vlastníků.

Institut vyvlastnění si s sebou z dob minulých nese určitý pejorativní nádech, a to především v povědomí veřejnosti, která má odpor k jakémukoli vyvlastňování. Tyto pocity umocňovala i skutečnost, že úprava vyvlastnění byla obsažena v zákoně starém třicet let. Úprava vyvlastnění ve stavebním zákoně z roku 1976 byla sice v devadesátých letech minulého století několikrát novelizována s cílem odstranit její zásadní diskrepance s ohledem na nové společenské poměry v České republice, ale přesto se tato úprava jevila z pohledu současného nazírání na institut vlastnictví a jeho ochranu jako ne zcela odpovídající.

Vláda při projednávání věcného záměru nového stavebního zákona rozhodla, že nová úprava vyvlastnění již nebude součástí stavebního zákona, ale bude upravena samostatným zákonem. Ministerstvo pro místní rozvoj poté na základě usnesení vlády č. 327 ze dne 3. dubna 2002 zpracovalo návrh zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, který byl Parlamentem přijat 14. března 2006. Prezident republiky zákon nepodepsal a vrátil jej Poslanecké sněmovně. Ta však na zákonu setrvala a zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2007.

Tato práce vychází z právního stavu ke dni 1. března 2007 a jejím cílem je poskytnout ucelený pohled na novou právní úpravu expropriace a na změny, které přináší ve srovnání s úpravou předcházející.

Hlavní část práce se zaměřuje na výklad o základních podmínkách přípustnosti vydání expropriačního aktu a podává přehled pozitivně

právní úpravy obsahující účely vyvlastnění. Tomuto výkladu předchází právně teoretické vymezení základních pojmů, pramenů právní úpravy a nástin historického vývoje institutu vyvlastnění. Pozornost je věnována i čistě procesním ustanovením nového zákona a projednávání vyvlastnění v řízení před soudy.

Cílem této práce je analýza základní vnitrostátní legislativy v oblasti vyvlastňování, její srovnání s předchozí právní úpravou a seznámení s nově přijatými řešeními a postupy. To vše se budu snažit vyložit jak z pohledu vyvlastnítele a vyvlastňovaného, tak i ze strany státních orgánů, a to s využitím svých znalostí z praxe v této oblasti do takové míry, jakou mi mé dosavadní zkušenosti umožňují. Mou snahou bude rovněž načrtnout možné nedostatky nové legislativy a problémy, které mohou vzniknout v praxi. Budu se rovněž snažit naznačit jisté způsoby jejich řešení. Věřím, že se mi podaří těchto cílů uspokojivě dosáhnout a že tato práce bude prospěšná nejenom pro mou budoucí právní praxi.

S ohledem na zvolené téma práce je vhodné se na tomto místě zmínit, že vlastnictvím, do kterého bude vyvlastněním v naprosté většině případů zasaženo, je pozemkové vlastnictví. K vyvlastnění nemovitých staveb nebude docházet z toho důvodu, aby byla stavba užívána, ale protože k dosažení účelu vyvlastnění předvídaného zákonem bude třeba pozemku na kterém se stavba nachází. Tato skutečnost vyplývá ze specifické povahy půdy a jejích zvláštností, které ji odlišují od jiných věcí jako předmětu právních vztahů.

Půda jako zemský povrch je nezbytným předpokladem pro jakoukoliv lidskou činnost. Půda je nepostradatelná a nezastupitelná a jako taková plní specifické ekonomické a ekologické funkce<sup>1</sup>. Tyto funkce může tentýž pozemek plnit nejen postupně, ale může být k různým účelům využíván souběžně. Půda má tedy polyfunkční charakter a způsob jejího využití závisí na konkrétních přírodních podmínkách, jejích užitných vlastnostech a v neposlední řadě také na

---

<sup>1</sup> Viz Drobník, J.: Základy pozemkového práva, Eva Roztočová – IFEC, Praha, 2005, str. 10.

osobě vlastníka daného pozemku. Půdy je ale omezené množství, je produktem přírody, který nelze nově vytvořit a jako nemovitost ani přenést. Potřeby spojené s jejím využíváním tak lze uspokojit pouze na již existujícím území, ovšem na druhé straně se půda užíváním nespotebovává a její rozloha zůstává zachována.

Tyto vlastnosti půdy jsou příčinou rozporů ve společenských vztazích souvisejících s jejím užíváním. Jedná se o rozpor mezi omezenou rozlohou území a rostoucími potřebami zvyšujícího se počtu obyvatel, rozpor mezi potřebou ekonomické exploatace půdy a požadavkem na zachování funkce půdy jako základní složky životního prostředí a rozpory mezi různými způsoby využívání půdy v určitém území. Neomezený výkon vlastnického práva k pozemkům by se tak nutně stětal nejen s řadou soukromých zájmů ale především se zájmy veřejnými. Právě preference a ochrana těchto veřejných zájmů, pokud jejich význam převyšuje zájem na zachování majetkových práv jednotlivých vlastníků, je příčinou nejrůznějších omezení pozemkového vlastnictví, která ve výjimečných případech mohou vést až k vyvlastnění.

# 1. Pojem vlastnického práva a jeho omezení

Vlastnické právo je základním a nejdůležitějším věcným právem. Bývá obecně charakterizováno jako právní panství nad konkrétní věcí, umožňující vlastníkovu dle jeho vůle s věcí nakládat a kteroukoliv jinou osobu z každého působení na věc vyloučit<sup>2</sup>.

Vlastnickému právu v demokratických právních státech náleží nejvyšší právní ochrana, a to všem vlastníkům bez rozdílu a na stejné úrovni. Základem tedy má být ochrana, která je poskytována normou nejvyšší právní síly, a to ochrana na úrovni ústavní. I ústavní systém České republiky se po roce 1989 vrací k pojetí vlastnického práva jako práva přirozeného. Práva, které je nezadatelné, nezcizitelné, neprohlášené a které působí erga omnes.

Na ústavní úrovni je vlastnické právo zakotveno v ust. čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>3</sup>, dle kterého: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“ Opouští se tak rozlišování různých druhů a forem vlastnictví, které bylo obsaženo v původním znění zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Není rozhodné, zda vlastníkem věci je subjekt soukromoprávní či veřejnoprávní, fyzická nebo právnická osoba. Rovnost subjektů vlastnictví je prolomena, pouze pokud jde o předmět vlastnického práva. Rovnost vlastnictví neznámá i rovnost subjektů co do předmětu vlastnického práva. Je to jen rovnost týkající se jeho obsahu a ochrany<sup>4</sup>. Listina v ust. čl. 11 odst. 2 umožňuje, aby bylo zákonem stanoveno, který majetek smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob z důvodu zájmu celospolečenského, hospodářského nebo veřejného, případně může být zákonem stanoveno, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických

<sup>2</sup> Viz Knapp, V. a kol. : Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2002, str. 268.

<sup>3</sup> Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Viz Pavlíček, V. a kol. : Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a Svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 2002, str. 120



osob se sídlem v ČR. Obdobné ustanovení obsahuje i občanský zákoník v ust. § 125 odst. 2<sup>5</sup>.

Z toho vyplývá, že každý, kdo je osobou v právním smyslu, kdo má tedy způsobilost být nositelem subjektivních práv a povinností, může být subjektem vlastnického práva, vystupovat v majetkových vztazích a může vlastnit majetek a nést za své jednání odpovědnost.

Úprava obsažená v ust. čl. 11 Listiny je obdobná s úpravou obsaženou v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Její ustanovení obsažené v ust. čl. 1 dodatkového protokolu č. I stanoví: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“

Listina jako součást ústavního pořádku ČR, a tedy jako obecná ústavní norma, nevymezuje konkrétní obsah a ochranu vlastnického práva, ani je nedefinuje. Má charakter ustanovení, které předpokládá prováděcí úpravu. Předpokládá, že obsah a hranice vlastnického práva včetně jeho ochrany budou vymezeny zákonnými normami práva soukromého i veřejného.

Obecnou úpravu vlastnického práva pro celý právní řád včetně jeho ochrany pak na zákonné úrovni obsahuje především občanský zákoník v ust. § 123n. V ust. § 124 jinými slovy říká v podstatě totéž, co ust. čl. 11 odst. 1 Listiny: „Všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana.“ Obsahem vlastnictví jako subjektivního vlastnického práva je pak soubor jednotlivých oprávnění a povinností, které náleží vlastníkovvi jako subjektu vlastnického práva. Tato oprávnění, tradičně označovaná jako tzv. vlastnická triáda<sup>6</sup>, vycházejí již z římského práva a zahrnují oprávnění věc držet (*ius possidendi*), oprávnění věc užívat a požívat její plody a užitky (*ius utendi et fruendi*) a zejména s věcí nakládat (*ius disponendi*). Tímto

<sup>5</sup> Výhradu vlastnického práva státu obsahuje např. ust. § 5 odst. 2 zákona č. 44/1998 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Viz Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné, 3. vydání, Doplněk, Brno, 2002, str. 107.

výčtem ale občanský zákoník<sup>7</sup> nevyčerpává celý obsah oprávnění vlastníka. Vlastníkovi náleží, kromě oprávnění, která představují negaci tří výše uvedených, i oprávnění další, a to zejména věc opustit (*ius dereliquendi*), tedy projevit vůli nebýt nadále vlastníkem věci, a dokonce i oprávnění tento předmět zničit (*ius abutendi*).

Jakkoli jsou výše uvedená oprávnění vlastníka a vlastnické právo jako takové řazena mezi tzv. práva absolutní, tzn. že těmto oprávněním odpovídá povinnost všech ostatních osob do vlastnických práv nezasahovat a vlastníka ve výkonu jeho práv nerušit, patří k vlastnickému právu neodmyslitelně i jeho omezení. Výkon vlastnického práva musí být omezen minimálně tam, kde by vlastník zasahoval bez právního důvodu do vlastnických a jiných práv dalších osob. Řada základních omezení je rovněž stanovena normami veřejného práva z důvodů veřejných či obecných zájmů společnosti. Vlastnické právo je tak omezeno vždy, a to jednak stejně chráněnými právy druhých a jednak bariérami, které vytváří zákony z důvodů veřejných či obecných zájmů. Tyto veřejné zájmy získávají na přednosti před individuálními zájmy vlastníků. Je ale nutné, aby zákon při stanovování mezi vlastnického práva a zásahů do něj zachovával vedle závazných pravidel pro uplatňování státní moci<sup>8</sup> také určitou proporcionalitu mezi sledovanými obecnými zájmy a intenzitou jejich naplňování. Tuto přiměřenost je třeba požadovat též z toho důvodu, že i ochrana zájmů individuálních je v zájmu celé společnosti.

Jak uvedeno výše, vlastnické právo je omezeno vždy a vlastnictví nedává vlastníkovi pouze oprávnění, ale zároveň mu přináší i řadu povinností, které musí při výkonu vlastnického práva dodržovat. V opačném případě by se nejednalo z jeho strany o výkon vlastnického práva, ale o protiprávní jednání, kterému by nemohla být poskytnuta ochrana, ale bylo by naopak sankcionováno. Nedílnost povinností a oprávnění vlastníka je v obecné míře vyjádřena v Listině v ust. čl. 11 odst. 3 zásadou „vlastnictví zavazuje“. Tato zásada vznikla ve francouzské a posléze německé právní vědě na přelomu 19. a 20.

<sup>7</sup> Viz ust. § 123 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Zejm. ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 4 Listiny.

století, kdy byla výsledkem a výrazem teoretické koncepce vlastnictví jako „sociální funkce“, která se postavila proti tehdy zcela převládající individualistické koncepci vlastnictví<sup>9</sup>. Dále je pak konkretizována v témže odstavci Listiny: „Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Teorie<sup>10</sup> obecně dělí omezení vlastnického práva na tzv. vnitřní – pojmová (imanentní) omezení a omezení tzv. vnější (ad hoc). Vnitřní (pojmová) omezení vlastnického práva jsou taková omezení, která lze odvodit z výše uvedené obecné zásady „vlastnictví zavazuje“ a která platí za určitých podmínek pro všechny vlastníky a jsou vnitřní součástí vlastnického práva. Mezi ně řadíme obecnou povinnost vlastníka výkonem vlastnického práva nerušit jiného, která je na zákonné úrovni vyjádřena zásadou *neminem laedere*<sup>11</sup>, zákazem zasahovat bez právního důvodu do práv a oprávněných zájmů druhých, a zákazem výkonu vlastnického práva v rozporu s dobrými mravy, včetně úpravy i tzv. sousedských práv<sup>12</sup>. Dalším významným imanentním omezením vlastnického práva je zákaz poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, které je vyjádřeno přímo v Listině, a ačkoliv je dle ust. čl. 41 odst. 1 přímo aplikovatelné, je provedeno veřejnoprávními předpisy.

Naproti tomu vnější omezení vlastnického práva nevyplývají přímo z povahy vlastnictví a ze zásady „vlastnictví zavazuje“. S výjimkou případů, kdy dochází k omezení vlastnického práva z vůle samotného vlastníka, jde vždy o případy omezení rozhodnutím soudu nebo správního úřadu na základě zákona z důvodu určitého obecného zájmu v konkrétních případech nebo přímo zákonem pro všechny případy splňující dané podmínky. Právě do této kategorie omezení vlastnického práva řadíme vyvlastnění.

<sup>9</sup> Viz Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a Svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 2002, str. 123.

<sup>10</sup> Viz Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2002, str. 273.

<sup>11</sup> Viz ust. § 415 občanského zákoníku.

<sup>12</sup> Viz ust. § 3 odst. 1 a § 127 občanského zákoníku.

Omezení vlastnického práva lze třídit i z dalších hledisek. Podle způsobu vzniku můžeme rozlišovat omezení vznikající z práv druhých, vznikající ze zákona, úředním výrokem (správním aktem nebo soudním rozhodnutím) či z dobrovolně přijatého závazku.

Podle povahy povinnosti, která je omezením vlastníkovi ukládána, můžeme rozlišovat omezení v podobě povinnosti něco dát<sup>13</sup> (dare), povinnosti něco konat<sup>14</sup> (facere), povinnosti zdržet se nějakého konání<sup>15</sup> (omittere) nebo povinnosti něco strpět<sup>16</sup> (pati).

V neposlední řadě je třeba dělit omezení vlastnického práva podle toho, zda musí být vlastníkovi poskytnuta náhrada či nikoliv. Existují tedy omezení přípustná bez náhrady a omezení přípustná pouze jen při poskytnutí náhrady. Obecné určení, kdy vlastníkovi náhrada za omezení vlastnického práva nenáleží a kdy již ano, v českém právním řádu nenalezneme. Lze ale říci, že za omezení, která patří do skupiny tzv. pojmových, by vlastníkům náhrada příslušet neměla.

---

<sup>13</sup> Např. povinnost vlastníka platit daň z nemovitosti dle ust. § 11 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, povinnost platit odvod za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu dle zákona č. 334/1992 Sb, o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Např. povinnost vlastníků pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, udržovat břehy koryta vodního toku ve stavu potřebném k zajištění neškodného odtoku vody dle ust. § 27 zákona č. 254/2001 Sb, vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Nejčastější omezení vlastníka. Jde o zákazy nejrůznějšího druhu, ale i o případy, kdy určitá činnost je vázána na kladné rozhodnutí příslušného orgánu státní správy.

<sup>16</sup> Jedná se typicky o omezení mající povahu věcných břemen. Např. povinnost strpět tzv. obecné užívání lesů dle ust. § 19 zákona č. 289/1995 Sb, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Případně o povinnosti strpět vstup pracovníků příslušného orgánu státní správy na svůj pozemek za účelem výkonu jejich pravomoci.

## 2. Obecně o vyvlastnění

V předchozí kapitole bylo popsáno, že vlastnické právo, ač řazené mezi práva absolutní, není neomezené a může být nezávisle na vůli vlastníka „oslabeno“. V nekrajnějším případě může dojít k tomu, že vlastnické právo vlastníka bude i „zrušeno“. Vlastník tak ztrácí všechna oprávnění, která mu náležejí, a vlastníkem být přestává.

Právní teorie definovala vyvlastnění jako zásah do majetkových práv, zvláště do práva vlastnického, ve prospěch obecně prospěšného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň se pro jiného práva zakládají, a to zpravidla za náhradu<sup>17</sup>. Takovéto vymezení neodpovídá zcela přesně dnešní právní úpravě, která zná vyvlastnění i pro jiné účely, než je vybudování obecně prospěšného díla. De lege lata je vyvlastnění trvalým odnětím nebo omezením vlastnického práva, které je možné ve veřejném zájmu, nelze-li účelu dosáhnout jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu<sup>18</sup>. Na tyto zákonné předpoklady vyvlastnění vymezené občanským zákoníkem navazují další právní podmínky v jednotlivých zákonech, které řeší vyvlastnění k účelům, jež tvoří předmět jejich úpravy.

Občanský zákoník i Listina<sup>19</sup> shodně rozlišují vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva jako dva způsoby, kterými je mocensky zasahováno do majetkových práv osob a jejichž podstatou je buď úplné a nucené odnětí vlastnictví u původního vlastníka a nabytí vlastnického práva k téže věci jiným subjektem, nebo nucené omezení některého z oprávnění, která náleží vlastníkovi, ve prospěch jiného. Na rozdíl od omezení vlastnického práva, které určují právní předpisy přímo, se v těchto případech jedná o zásah do práva jednotlivého

<sup>17</sup> Viz Hoetzel, J., a kol.: Slovník veřejného práva československého, 5. svazek, Reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2000, s. 487.

<sup>18</sup> Viz ust. § 128 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>19</sup> Ust. čl. 11 odst. 4 Listiny: „Vyvlastnění *nebo* nucené omezení vlastnického práva je možné ...“

Ust. § 128 odst. 2 občanského zákoníku: „Ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit *nebo* vlastnické právo omezit ...“

vlastníka, který nastupuje až po splnění všech zákonných podmínek teprve na základě konstitutivního správního aktu<sup>20</sup>.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>21</sup>, stanovoval shodně s výše uvedenými předpisy v ust. § 108, že pozemky, stavby a práva k nim lze vyvlastnit *nebo* vlastnická práva k pozemkům a stavbám lze omezit. Ve svých dalších ustanoveních avšak používal termín vyvlastnění jako tzv. legislativní zkratku<sup>22</sup>, kdy pod pojem vyvlastnění zahrnoval oba výše zmíněné zásahy do vlastnického práva. Na této již tradiční terminologii setrvává i nový zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Také v této práci bude užíváno pojmu „vyvlastnění“, nevyplývá-li z textu něco jiného, ve smyslu legislativní zkratky.

V povědomí laické veřejnosti ale často dochází k tomu, že pojem vyvlastnění je chápán ve smyslu jakéhokoliv odnětí nebo omezení vlastnického práva vyvolaného mocenským aktem státu. Instituty, kterými byla například pozemková reforma v letech 1919 - 1935<sup>23</sup>, konfiskace nepřátelského majetku dle dekretů prezidenta republiky<sup>24</sup> po druhé světové válce či restituce po roce 1989<sup>25</sup> nelze ztotožňovat s vyvlastněním. Stejně tak nepovažujeme za vyvlastnění institut konfiskace podle trestního práva, který zahrnuje trest propadnutí majetku, trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, trest propadnutí náhradní hodnoty, ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty nebo ochranné opatření zabránění náhradní hodnoty<sup>26</sup>. Takovéto mocenské zásahy do právní sféry vlastníků se děly či dějí na

<sup>20</sup> „Vyvlastněním (expropriací) dnes obecně rozumíme nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu.“ Staša, J., in Hendrych, D., a kol.: Správní právo – Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, s.280.

<sup>21</sup> V textu dále označován též jako „starý stavební zákon“.

<sup>22</sup> Pojem legislativní zkratky upravuje čl. 44 Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení.

<sup>23</sup> Ačkoliv probíhala rovněž na základě zákona, po provedeném řízení a za náhradu.

<sup>24</sup> Dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, kolaborantů jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa

Dekret č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národního majetku.

<sup>25</sup> Srovnání institutu vyvlastnění a restitucí se věnoval Ústavní soud ve svém Nálezu uveřejněném ve Sbírce zákonů pod č. 131/1994.

<sup>26</sup> Ust. čl. 39 Listiny, § 51, § 52, § 55, § 56, § 56a, § 73, § 73a, § 73b zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Pro úplnost lze uvést ust. § 15 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

jiném právním základě, za splnění jiných podmínek a za odlišným účelem, než je tomu u vyvlastnění.

### 3. Historický exkurz

Vznik a vývoj institutu vyvlastnění byl spjat s nástupem průmyslové revoluce a prudkým rozvojem hospodářství. Rostoucí potřeby a pro společnost důležité zájmy nemohly být, vzhledem k charakteristickým znakům půdy, jako jsou její omezené množství (rozloha) a její nezastupitelnost jiným předmětem<sup>27</sup>, uspokojeny, aniž by došlo ke střetům mezi absolutním panstvím vlastníka a tlakem na získávání půdy za účelem dalšího hospodářského rozvoje. Tento rozvoj byl podmíněn novými rozsáhlými stavbami (průmyslové podniky, železnice, telegraf, rozsáhlá urbanizace, apod.), jejichž vybudování předpokládalo značné pozemkové nároky na půdu, která již vesměs měla svého vlastníka. Tyto skutečnosti byly jedním z hlavních důvodů, proč v zákonech jednotlivých států byly připouštěny mocenské zásahy do nedotknutelnosti vlastnictví, která se tak stávala překážkou dalšího rozvoje společnosti.

Úprava institutu vyvlastnění vznikala dle aktuálních potřeb jednotlivých průmyslových odvětví. Vznikaly tak normy, které samostatně upravovaly vyvlastnění pro jednotlivé účely (např. stavbu železnice, cest, vodních děl, veřejných budov, obranu státu aj.), nebo bylo jeho řešení vtěleno do stavebních předpisů s omezenou územní působností pro některá velká města či územní celky. Později začaly vznikat obecné předpisy upravující vyvlastnění a speciální předpisy na ně jen odkazovaly.

Na území našeho státu připouštělo možnost vyvlastnění ust. § 365 Císařského patentu č. 946/1811 Sb.z.s., Obecný zákoník občanský z roku 1811. Tento stanovil: „Žádá-li toho obecné dobro, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci odstoupiti.“ Obecný zákoník občanský použil místo dnes užívaného termínu veřejný zájem termín obecné dobro, který měl ale obdobný význam. Vedle této obecné úpravy existovala řada předpisů, které obsahovaly samostatná vyvlastňovací ustanovení, která lze ve vztahu k Obecnému zákoníku

---

<sup>27</sup> Ke zvláštnostem půdy viz Drobník, J.: Základy pozemkového práva, Eva Roztočová – IFEC, Praha, 2005, str. 10 a násl.



občanskému charakterizovat jako *lex specialis*. Poměrně komplexní a ucelenou hmotněprávní i procesněprávní úpravu vyvlastnění obsahoval zákon č. 30/1878 ř.z., o vyvlastnění k účelům vybudování a provozu drah, ve znění zákona o drahách č. 86/1937 Sb. Tento zákon v podstatě plnil funkci obecného vyvlastňovacího předpisu, na který se často odvolávaly jiné předpisy, upravující vyvlastnění pro jiné účely. Takových předpisů, které upravovaly vyvlastnění pro další účely, existovala, jak již bylo uvedeno, celá řada<sup>28</sup>.

Úprava vyvlastnění byla obsažena i v ústavních předpisech. Tím byl základní zákon státní č. 142/1867 ř.z., který v ust. § 5 stanovil: „Jmění jest neporušitedlné. Mimo vůli může se někomu odejmouti něco, což jeho jest, jen v těch případnostech, a tím způsobem, jak ustanovuje zákon.“ Narozdíl od Obecného zákoníku občanského tato formulace neobsahovala nic o obecném dobru (veřejný zájem) ani nestanovila povinnost náhrady. V období první republiky se na ústavní úrovni týkalo vyvlastnění ust. § 109 zákona č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Tento paragraf jednak stanovil ochranu soukromého vlastnictví, které mohl omezit pouze zákon, a v odstavci druhém uvádí: „Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.“ Bylo tedy připuštěno i vyvlastnění bez jakékoliv náhrady. Zřejmě tomu tak bylo i z důvodu právě probíhající pozemkové reformy s ohledem na tzv. náhradový zákon, který byl přijat 8. dubna 1920 jako zákon č. 329/1920, Sb.<sup>29</sup>. Dalším rozdílem proti Obecnému zákoníku občanskému je absence ustanovení o obecném dobru. Pro vyvlastnění tak postačoval pouze jiný titul, kterým byl zvláštní zákon. Předmětem vyvlastnění mohly být nejen nemovitosti, ale i movité věci, věcná i obligační práva.

V letech 1945 – 1951 došlo pod vlivem mezinárodních změn i po změně politického režimu v Československu ke znárodňování (etatizaci)

<sup>28</sup> Např. zákon č. 66/1901 ř.z., o vodních stavbách a regulacích řek, zákon č. 438/1919 Sb., o soustavě elektrizaci. Zajímavým případem je např. zákon č. 30/1897 ř.z., patentní zákon, který opravňoval státní nebo vojenskou správu k vyvlastnění patentu či práva na zúžitkování vynálezu, vyžadoval-li to zájem ozbrojené moci nebo obecného dobra nebo jiný nutkavý zájem státní. Současný právní řád, takovýto předmět vyvlastnění nezná.

<sup>29</sup> Viz Horák, O.: Konfiskace, vyvlastnění, zábor, In: Právní rádce č.9/2005, str. 48-50.

formou dekretů a zákonů. Znárodnění bylo specifickou formou vyvlastňování ve smyslu ust. § 109 zákona č. 121/1920 Sb. a ust. § 9 tzv. květnové ústavy<sup>30</sup>. Úmyslné opominutí vydání předpisů o náhradách za „vyvlastňování“ ve formě znárodnění pak prakticky znemožnilo vyplácet jakékoli náhrady v tomto období. Jednalo se o značnou část tehdejšího národního hospodářství<sup>31</sup>. V 50. letech našel institut vyvlastnění své uplatnění tam, kde nebylo možné použít znárodnovací předpisy<sup>32</sup>. Jestliže ústavní zakotvení vyvlastnění bylo v této době obsaženo v ust. § 9 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., pak na úrovni zákona počítá s vyvlastňováním občanský zákoník č. 141/1950 Sb. ve svém ust. § 108, ačkoli v dikci zákona to není explicitně uvedeno. Tento předpis, který nahradil Obecný zákoník občanský, připouští odnětí vlastnictví v obecném zájmu i náhradu. Podrobnější úpravu vyvlastnění obsahovaly stavebněprávní předpisy. Konkrétně zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a o výstavbě obcí, doplněný prováděcím vládním nařízením č. 93/1950 Sb., které upravovaly i procesní stránku celého procesu expropriace. O vyvlastnění rozhodoval okresní národní výbor na návrh oprávněné osoby, kterými byly stát, svazky lidové správy, státních, národních a komunálních podniků, podniků určených nebo zřízených k provozování zahraničního obchodu

<sup>30</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ust. § 9 odst. (1) Soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem. (2) Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, není-li nebo nebude-li zákonem stanoveno, že se náhrada dávat nemá.

Jedná se o téměř doslovné převzetí úpravy obsažené v předchozí ústavě (viz výše).

<sup>31</sup> Zejména:

dekret č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků

dekret č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského, ve znění čl. 11 zákona č. 115/1948 Sb., o znárodnění dalších průmyslových a jiných výrobních podniků a závodů v oboru potravinářském a úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků v oboru

dekret č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank

dekret č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven

zákon č. 118/1948 Sb., o organizaci velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků

zákon č. 119/1948 Sb., o státní organizaci zahraničního obchodu a mezinárodního zasilatelství

zákon č. 120/1948 Sb., o znárodnění obchodních podniků s 50 nebo více činnými osobami

zákon č. 121/1948 Sb., o znárodnění ve stavebnictví

zákon č. 122/1948 Sb., o organizaci a znárodnění cestovních kanceláří

zákon č. 123/1948 Sb., o znárodnění polygrafických podniků

zákon č. 124/1948 Sb., o znárodnění některých hostinských a výčepních podniků a ubytovacích zařízení

zákon č. 125/1948 Sb., o znárodnění přírodních léčivých zdrojů a lázní a o začlenění a správě konfiskovaného lázeňského majetku

zákon č. 126/1948 Sb., o znárodnění některých šlechtitelských podniků

zákon č. 185/1948 Sb., o zestátnění léčebných a ošetřovacích ústavů a organizaci státní ústavní léčebné péče

<sup>32</sup> Viz Novák, A.: Právní úprava vyvlastnění mezi lety 1948 – 1989 a její odraz v restitučních předpisech, [http://www.cpravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid\\_ci=21970&typ=clanky](http://www.cpravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid_ci=21970&typ=clanky)

a mezinárodní zasilatelství nebo lidová družstva<sup>33</sup>. Podmínkou vyvlastnění byla potřeba uskutečnění jednotného hospodářského plánu, podrobného nebo zastavovacího plánu či provedení asanace, a to za předpokladu, že nedojde k dohodě. Rozhodnutí o náhradě bylo možné napadnout v nesporném řízení u soudu.

V roce 1958 byly přijaty dva nové zákony<sup>34</sup> upravující problematiku územního plánování a stavebního řádu, které nahradily předchozí zákon č. 280/1949 Sb. Úpravu vyvlastňování obsahoval stavební řád a jeho prováděcí vyhláška č. 144/1959 Ú.I. Tato úprava vyvlastňování obsahovala některé moderní prvky, ze kterých vycházely i úpravy pozdější. Bylo to např. uplatňování principu přiměřenosti, preference dohody s vlastníkem a předložení dokladu o tom, že došlo k pokusu o uzavření této dohody. Ve stanovených případech<sup>35</sup> umožňoval stavební řád i náhradu v jiném vhodném nemovitém majetku nebo ve stavebních prostředcích. O vyvlastnění včetně výše náhrady rozhodovaly stavební úřady.

Na počátku 60. let minulého století byla přijata nová Ústava Československé socialistické republiky<sup>36</sup>, která kromě privilegovaného státního vlastnictví a družstevního vlastnictví připouští i třetí formu vlastnictví, a to v čl. 10 osobní vlastnictví občanů, které prohlašuje za nedotknutelné. Na ni navazuje nový občanský zákoník č. 40/1964 Sb., který v ust. § 131 odst. 2 uvádí podmínky pro vyvlastnění: „Vyvlastnit věc, která je v osobním vlastnictví, je možné jen v důležitém zájmu společnosti, a to na základě zákona a za náhradu. Totéž platí, má-li být osobní vlastnictví k věci trvale omezeno. Na tuto občanskoprávní úpravu navázal v sedmdesátých letech zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nahradil předchozí stavebněprávní předpisy a dále rozvinul některé již zmíněné prvky právní úpravy institutu vyvlastnění<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Vyvlastnění ve prospěch jiných osob bylo možné za splnění podmínek § 20 odst. 4 zákona č. 280/1949 Sb.

<sup>34</sup> Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování  
zákon č. 87/1958 o stavebním řádu.

<sup>35</sup> Ust. § 19 odst. 2 zákona č. 87/1958 Sb.

<sup>36</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

<sup>37</sup> O konkrétní úpravě obsažené v zákoně č. 50/1976 Sb., bude pojednáno v dalším textu při srovnání s novým zákonem o vyvlastnění.

Celospolečenské změny po roce 1989 s sebou přinesly i výraznou proměnu právního řádu Československa resp. České republiky. Jednou z nich bylo i zrovnoprávnění všech forem a druhů vlastnictví a jeho ochrany. Rozdíly mezi jednotlivými druhy a formami vlastnictví byly odstraněny ústavním zákonem č. 100/1990 Sb. a právo vlastnit majetek se stejným zákonným obsahem a ochranou se zařazuje následně v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., čl. 11 Listiny základních práv a svobod mezi základní lidská práva. Rovněž došlo k novelizaci občanského zákoníku, který obsahuje institut vyvlastnění v ust. § 128. Stejně tak se novelizací nevyhnul ani zákon č. 50/1976 Sb.

K posledním výrazným změnám v právní úpravě institutu vyvlastnění došlo k 1. lednu 2007, kdy nabyl účinnosti nový zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Právní úprava vyvlastnění, jejíž obecná úprava byla po desetiletí součástí stavebních předpisů, je nyní řešena samostatným zákonem. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., kterým byl zrušen stávající zákon č. 50/1976 Sb., již rámcovou úpravu vyvlastňování neobsahuje. Zákon o vyvlastnění nepředpokládá žádný prováděcí předpis. Nutné změny jiných zákonů vyvolané novou právní úpravou jsou součástí samostatného zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

## 4. Prameny právní úpravy institutu vyvlastnění

Základním právním východiskem institutu vyvlastnění je Listina základních práv a svobod vyhlášená pod č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku ČR. Listina v ust. článku 11 odst. 4 stanoví základní podmínky, za nichž je možné vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je tak možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Aby bylo možné takto mocensky zasáhnout do základního lidského práva vlastnit majetek, musí být tyto podmínky splněny kumulativně. Podle ust. čl. 10 Ústavy<sup>38</sup> jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Na základě tohoto ustanovení je součástí právního řádu i Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>39</sup>. Ten ve svém článku jedna umožňuje zbavení majetku, což lze vztahovat i na vyvlastnění ve veřejném zájmu, za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Výklad jednotlivých ustanovení Úmluvy dále provádí zejména judikatura Evropského soudu pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku. Na něj se mohou obrátit jednotlivci, kteří se domnívají, že byli poškozeni zásahem do svých základních práv garantovaných Úmluvou.

Česká republika je rovněž vázána mezinárodními úmluvami, které omezují resp. vylučují expropriaci majetku cizích diplomatických a konzulárních misí a majetku fyzických osob požívajících diplomatických výsad a imunit. Jedná se o Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích publikovanou ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 157/1964 Sb. a Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích (č. 32/1969 Sb.). Vyvlastnění by v takovém případě bylo v zásadním

<sup>38</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

rozporu s obecně uznávanou koncepcí mezinárodního práva, s koncepcí imunity majetku mise ve vztahu k zásahům hostitelského státu<sup>40</sup>.

Obdobné ochrany před vyvlastněním požívá na základě mezinárodních úmluv i majetek mezinárodních organizací<sup>41</sup>.

Na zákonné úrovni je ústavní princip ust. čl. 11 odst. 4 Listiny specifikován v občanském zákoníku. Jeho druhý odstavce § 128 stanoví obdobné podmínky pro vyvlastnění jako Listina. Uvádí následující: „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.“ Občanský zákoník již, na rozdíl od Listiny, jako o předmětu vyvlastnění hovoří o věci, nerozlišuje přitom věci movité a nemovitosti. Dále občanský zákoník připojuje požadavek subsidiarity. Tedy, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout jinak. Opět všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Z hlediska občanskoprávní teorie je vyvlastnění relativním zánikem vlastnického práva<sup>42</sup>.

Přípustnost vyvlastnění majetku zahraničních osob souvisejícího s podnikáním upravuje ust. § 25 obchodního zákoníku<sup>43</sup>. Majetek zahraniční osoby související s podnikáním v České republice a majetek právnické osoby se zahraniční majetkovou účastí může být v České republice vyvlastněn nebo vlastnické právo omezeno jen na základě zákona a ve veřejném zájmu, který není možno uspokojit jinak. Je to pouze jinými slovy vyjádřená formulace občanského zákoníku s tím rozdílem, že o účelu vyvlastnění se obchodní zákoník nezmiňuje. Poslední věta prvního odstavce ust. § 25 se dotýká procesního aspektu vyvlastnění, když stanoví, že proti rozhodnutí o vyvlastnění lze podat opravný prostředek u soudu. Odstavec druhý dále stanoví, že náhrada

<sup>40</sup> Viz Novák, A.: Je možné vyvlastnit majetek subjektů požívajících na území České republiky diplomatických výsad a imunit?, [http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&nr=1&recid\\_cj=21940&typ=clanky](http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&nr=1&recid_cj=21940&typ=clanky)

<sup>41</sup> Např. Rámcová dohoda mezi Českou republikou a Evropskou investiční bankou upravující činnost Evropské investiční banky v České republice (Sdělení MZV publikované pod č. 280/1998 Sb.)

Dohoda mezi Českou republikou a Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj ( Sdělení MZV č. 267/1998 Sb.)

Dohoda o založení Evropské banky pro obnovu a rozvoj (Sdělení MZV č. 309/1997 Sb.)

Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu (Sdělení MZV č. 240/1996 Sb.)

Úmluva o mezinárodní železniční přepravě (Vyhláška MZV č. 8/1985 Sb.)

Dohoda o výsadách a imunitách Mezinárodní agentury pro atomovou energii (Vyhláška MZV č. 192/1968 Sb.)

Úmluva o výsadách a imunitách Organizace spojených národů (Vyhláška MZV č. 52/1956 Sb.)

<sup>42</sup> Viz Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2002, str. 374.

<sup>43</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

musí být poskytnuta bez prodlení, musí odpovídat plné hodnotě dotčeného majetku v rozhodné době a prostředky volně převoditelnými do cizí měny. K této problematice je třeba doplnit, že ochranu majetku zahraničních osob představují i dvoustranné mezinárodní dohody o podpoře a vzájemné ochraně investic<sup>44</sup>.

Listina i oba výše uvedené soukromoprávní předpisy předpokládají vyvlastnění pouze na základě zákona. Úlohu obecného vyvlastňovacího předpisu plnil do 31. prosince 2006 zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ten v části čtvrté obsahoval relativně nejkompexnější hmotněprávní i procesněprávní úpravu vyvlastnění na kterou odkazovaly jiné zákony obsahující zpravidla pouze účel, pro který je možné ve veřejném zájmu vyvlastnit. Na čtvrtou část stavebního zákona navazovala třetí část prováděcí vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která blíže upravovala některé procesní otázky<sup>45</sup>. Tuto základní obecnou úpravu dále doplňovala tzv. náhradová vyhláška<sup>46</sup>, na kterou stavební zákon č. 50/1976 Sb. odkazoval v ust. § 111.

V současnosti již není obecná úprava vyvlastnění součástí stavebněprávních předpisů. Nový stavební zákon<sup>47</sup>, kterým byl zrušen zákon č. 50/1976 Sb., již problematiku vyvlastnění neupravuje a omezuje se pouze na stanovení některých vyvlastňovacích titulů. Obecným vyvlastňovacím předpisem se stal s účinností od 1. ledna 2007 zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Zákon o vyvlastnění, ačkoliv přináší novou koncepci obsahu právní úpravy institutu vyvlastnění, zachovává určité zásady právní úpravy, které byly vtěleny do starého stavebního zákona novelizacemi po roce 1989. Zákon o vyvlastnění stanovuje podmínky pro vyvlastnění a podmínky pro zrušení rozhodnutí o vyvlastnění. Výrazné změny přináší nová úprava v oblasti

<sup>44</sup> Dvoustranné dohody o podpoře a vzájemné ochraně investic uzavřela Česká republika s více než 70 státy. Viz [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ochrana\\_investic.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ochrana_investic.html).

<sup>45</sup> Náležitosti návrhu na vyvlastnění, formy důkazů o tom, že pokus o získání práva k pozemku nebo ke stavbě byl neúspěšný, a náležitosti rozhodnutí o vyvlastnění.

<sup>46</sup> Vyhláška č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim.

<sup>47</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

stanovování výše náhrady za vyvlastnění, přičemž je připuštěna i jiná forma náhrady než peněžní. Větší pozornost je věnována otázkám spojeným s vypořádáním práv třetích osob, které vážnou na předmětu vyvlastnění, a náhradě za zánik těchto práv. Procesní úprava obsažená v zákoně o vyvlastnění se pak snaží omezit neodůvodněné prodlužování vyvlastňovacího řízení. Konkrétní vyvlastňovací tituly, účely vyvlastnění, zákon o vyvlastnění neobsahuje. Plně respektuje účely vyvlastnění stanovené jinými zákony a procesní úprava zákona o vyvlastnění se pak vztahuje ke všem účelům vyvlastnění, pro které je zákony připouští. Těchto zákonů je celá řada<sup>48</sup>.

Specifickou úpravou vyvlastnění, která zůstává novým zákonem nedotčena<sup>49</sup>, je tzv. zkrácené vyvlastňovací řízení podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů<sup>50</sup>. Tato forma vyvlastnění pro účely obrany státu přichází do úvahy za předpokladu, že nastala taková mimořádná situace ve státě, která naplňuje znaky ohrožení státu<sup>51</sup> nebo válečného stavu<sup>52</sup>. Na základě tohoto zákona lze vyvlastnit nemovitě i movité věci či práva k nim. V době míru umožňuje vyvlastnění pro stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nový stavební zákon<sup>53</sup> a v případě vedení vyvlastňovacího řízení pro uvedený účel se uplatní zákon o vyvlastnění.

<sup>48</sup> Např. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

zákonné opatření č. 61/1956 Sb., o těžbě rašelin.

<sup>49</sup> Viz ust. § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

<sup>50</sup> Ust. § 45 a násl. zákona.

<sup>51</sup> Viz ust. čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>52</sup> Viz ust. čl. 43 odst. 1 Ústavy.

<sup>53</sup> Viz ust. § 170 odst. 1, písm. c) zákona č. 183/2006 Sb.



Pro vyvlastňovací řízení je pramenem práva i správní řád<sup>54</sup>, jehož použití je založeno na zásadě subsidiarity. K aplikaci správního řádu nebo jeho jednotlivých ustanovení dojde tehdy, nestanoví-li zákon o vyvlastnění něco jiného.

K vyvlastnění pozemků může dojít i na základě zákona o pozemkových úpravách<sup>55</sup>. Děje se tak nucenou výměnou vlastnického práva nebo zřízením či zrušením věcného břemene. Pozemkové úpravy ale ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků<sup>56</sup>.

Pro úplnost můžeme mezi prameny právní úpravy vyvlastnění zařadit právní předpisy, které otevřely možnost revokace některých vyvlastňovacích rozhodnutí v období mezi 25. únorem 1948 a 1. lednem 1990, pokud k vyvlastnění došlo bez poskytnutí náhrady, nebo pokud vyvlastněná věc nikdy nesloužila účelu, pro který bylo vyvlastněno. Revokace vyvlastňovacích rozhodnutí předpokládala splnění některých dalších zákonných podmínek. Z těchto důvodů lze zařadit mezi prameny úpravy vyvlastnění i zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>54</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>55</sup> Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

<sup>56</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 4/2004-36 ze dne 15.11.2004.

## 5. Pojem vyvlastnění de lege lata

Jak již bylo uvedeno v předcházejících kapitolách, starší právní úpravy institutu vyvlastnění zahrnovaly pod pojem vyvlastnění nejen úplné odnětí vlastnického práva mocenským zásahem státu a jeho nabytí jinou, od původního vlastníka odlišnou osobou, ale i nucené omezení některých oprávnění náležejících vlastníkovi ve prospěch jiného<sup>57</sup>. Z této koncepce vychází i zákon o vyvlastnění, který pod pojmem vyvlastnění rozumí: „odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem“<sup>58</sup>. Proti předcházející úpravě ve stavebním zákonu tak došlo ke změně terminologie vyvlastnění v užším smyslu, tedy pouze takového zásahu, na základě kterého dojde k úplnému přechodu vlastnického práva, které již není označováno jako vyvlastnění, ale odnětí vlastnického práva.

### 5.1. Věcná břemena

Jestliže vyvlastňovací úřad rozhodne o omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele, jedná se o rozhodnutí o vyvlastnění. Vyvlastniteli tím vznikají oprávnění, která mají povahu omezených uživatelských práv k cizí nemovitosti. Tato oprávnění omezují vlastníka nemovitosti tak, že je povinen něco trpět, něčeho se zdržet nebo něco konat.

Obecná úprava institutu věcných břemen je obsažena v občanském zákoníku. Dle této obecné úpravy lze oprávnění z věcných břemen spojovat s vlastnictvím určité nemovitosti nebo s určitou osobou. Na základě způsobu určení oprávněného subjektu lze rozlišovat věcná břemena působící *in rem* a věcná břemena působící *in personam*.

<sup>57</sup> Jak zákon č. 80/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, v ust. § 20, tak zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu v ust. § 18, hovořily o vyvlastnění nejen nemovitostí, ale i možnosti vyvlastnění jednotlivých práv k nim. Stavební zákon z roku 1976 pak přímo užíval legislativní zkratky vyvlastnění pro vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k pozemkům a stavbám.

<sup>58</sup> Viz ust. § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění.

Oprávněným z věcného břemene in rem je vlastník nemovitosti, v jejíž prospěch bylo věcné břemeno zřízeno, hovoříme o tzv. panující nemovitosti, a toto oprávnění náleží každému vlastníku panující nemovitosti. Oprávnění z věcných břemen in rem je tedy spjato s panující nemovitostí a přechází na právního nástupce vlastníka této nemovitosti<sup>59</sup>.

Naproti tomu oprávněným z věcného břemene in personam je individuálně určitá osoba bez ohledu na její vlastnické právo k jiné nemovitosti. Toto oprávnění svědčí pouze této osobě, je nepřevoditelné na jinou osobu a nepřechází ani na právního nástupce oprávněného. Nejpozději smrtí oprávněné osoby právo odpovídající věcnému břemenu in personam zaniká<sup>60</sup>.

Věcná břemena mohou vznikat způsoby uvedenými v občanském zákoníku. Konkrétně jde o vznik na základě písemné smlouvy. Tento způsob vzniku odpovídá obecné povaze občanskoprávních vztahů a zákonodárce vyjádřil jeho úlohu také tím, že smlouvu uvádí na prvním místě<sup>61</sup>. Věcné břemeno lze dále zřídit na základě závěti či soudem schválenou dohodou dědiců. Věcná břemena vznikají i rozhodnutím příslušného státního orgánu. Tímto orgánem může být např. soud<sup>62</sup>, pozemkový úřad<sup>63</sup> nebo vyvlastňovací úřad. Věcná břemena mohou vznikat i přímo ze zákona<sup>64</sup>. Poslední možností vzniku věcného břemene, kterou připouští občanský zákoník, je vydržení, tedy výkon práva odpovídající věcnému břemenu v dobré víře po stanovenou dobu<sup>65</sup>.

Na obecnou úpravu institutu věcných břemen obsaženou v občanském zákoníku navazuje řada speciálních právních předpisů,

<sup>59</sup> Viz ust. § 151n odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>60</sup> Viz ust. § 151p odst. 4 občanského zákoníku.

<sup>61</sup> Fiala, J., in Bradáč, A., a kolektiv: Věcná břemena od A do Z, 10. vydání, Praha: Linde, 2001, str. 35.

<sup>62</sup> Např. rozhodnutím o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ve smyslu ust. § 142 odst. 3 občanského zákoníku, rozhodnutím při řešení režimu neoprávněné stavby dle ust. § 135c odst. 3 občanského zákoníku nebo rozhodnutím dle ust. § 36 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>63</sup> Např. dle ust. § 9 odst. 5 a ust. § 19 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>64</sup> V případech omezení vlastnického práva ex lege, a to zejména veřejnoprávním předpisem, mohou nastat situace, kdy bude značně obtížné rozlišit zda se jedná o věcné břemeno či veřejnoprávní omezení (případně o ochranné pásmo).

<sup>65</sup> Základní charakteristické znaky věcných břemen viz Hába, J., Švancarová, Š.: Věcná břemena: fenomén pronásledující vlastnické vztahy k nemovitostem, In: Stavební právo – Bulletin, č. 3/2004, str. 40-42.

které zejména upřesňují podmínky jejich vzniku (např. vznik ze zákona, vznik rozhodnutím orgánu) a konkretizují jejich obsah.

Zákon o vyvlastnění umožňuje vyvlastňovacímu úřadu zřídit věcné břemeno, bude-li tím naplněn účel vyvlastnění. Zřízení věcného břemene má v takovém případě přednost před vyvlastněním v podobě odnětí vlastnického práva, neboť vyvlastňovací úřad musí vycházet z podmínky nezbytného rozsahu vyvlastnění<sup>66</sup>. Institut věcných břemen tak najde v oblasti vyvlastnění široké uplatnění, protože s ohledem na vlastnost pozemků sloužit současně různým účelům, a to i různých subjektů, dává takovému využití, bude-li na něm shledán veřejný zájem, právní rámec.

---

<sup>66</sup> Viz kapitola 7.6.

## 6. Předmět vyvlastnění

Obecně můžeme říci, že předmětem právního vztahu je určité lidské chování, mluvíme o tzv. předmětu přímém<sup>67</sup>. Za předmět nepřímý (druhotný či objekt) se považuje to, čeho se toto chování lidí jako subjektů právního vztahu týká<sup>68</sup>.

Předmětem (objektem) vyvlastnění rozumíme ty věci v právním smyslu, k nimž směřují práva a povinnosti subjektů právního vztahu vyvlastnění a kterých je ve veřejném zájmu třeba k uskutečnění účelu stanoveného zvláštním zákonem. Zákon o vyvlastnění je stanovuje taxativně jako pozemky a stavby.

Je třeba uvést, že to bude především půda, a tedy pozemky, co se stane předmětem vyvlastnění. K vyvlastnění staveb nebude docházet z toho důvodu, aby byla stavba užívána, ale protože k dosažení účelu vyvlastnění předvídaného zákonem bude třeba pozemku, na kterém se stavba nachází. Tato skutečnost vyplývá ze specifické povahy půdy a jejích zvláštností, které ji odlišují od jiných věcí jako předmětu právních vztahů.

Půda jako zemský povrch je nezbytným předpokladem pro jakoukoliv lidskou činnost. Půda je nepostradatelná a nezastupitelná a jako taková plní specifické ekonomické a ekologické funkce<sup>69</sup>. Tyto funkce může tentýž pozemek plnit nejen postupně, ale může být k různým účelům využíván souběžně. Půda má tedy polyfunkční charakter a způsob jejího využití závisí na konkrétních přírodních podmínkách, jejích užitných vlastnostech a v neposlední řadě také na osobě vlastníka daného pozemku. Jako hlavní výrobní prostředek a stanoviště pro veškerou lidskou činnost skýtá možnosti k různorodému využití a v důsledku zvyšujícího se počtu obyvatelstva a jeho koncentrace, stále vyšších nároků na životní úroveň a rostoucích potřeb zvyšuje se i tlak společnosti a její zájem na změnách v dosavadním způsobu využívání území. Půdy je ale omezené množství, a tak

<sup>67</sup> Viz Knapp, V. a kol.: *Občanské právo hmotné*, svazek I., 3. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2002, str. 225.

<sup>68</sup> Konkrétně to, co je zakotveno v ust. § 118 občanského zákoníku.

<sup>69</sup> Viz Drobník, J.: *Základy pozemkového práva*, Eva Roztočová – IFEC, Praha, 2005, str. 10.

uskutečnění těchto změn nutně musí narazit na individuální zájmy vlastníků pozemků. Dochází tak k rozporům ve společenských vztazích souvisejících s užíváním půdy. Jedná se o rozpor mezi omezenou rozlohou území a rostoucími potřebami zvyšujícího se počtu obyvatel, rozpor mezi potřebou ekonomické exploatace půdy a požadavkem na zachování funkce půdy jako základní složky životního prostředí a rozpory mezi různými způsoby využívání půdy v určitém území. Neomezený výkon vlastnického práva k pozemkům by se tak nutně střetával nejen s řadou soukromých zájmů, ale především se zájmy veřejnými. Právě preference a ochrana těchto veřejných zájmů, pokud jejich význam převyšuje zájem na zachování majetkových práv jednotlivých vlastníků, je příčinou nejrůznějších omezení pozemkového vlastnictví, která ve výjimečných případech mohou vést až k vyvlastnění.

Stavby se tak v tomto procesu dostávají až na druhé místo a lze zopakovat to, co bylo uvedeno výše, že k jejich vyvlastnění dojde zejména proto, že se nacházejí na pozemku, kterého je třeba ve veřejném zájmu pro dosažení účelu stanoveného zvláštním zákonem.

Definici pozemku či stavby však zákon o vyvlastnění neobsahuje, a tak je třeba hledat ji v jiných zákonech.

Co se rozumí stavbou, stanoví v ust. § 2 odst. 3 a 4 nový stavební zákon. Za stavbu se považují veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Stavbou je i její část nebo změna dokončené stavby. Z hlediska stavebního zákona není rozhodné, zda je stavba spojena se zemí pevným základem a bude věcí nemovitou<sup>70</sup>, nebo tento znak postrádá a půjde o věc movitou. Vzhledem k tomu, že za hlavní předmět vyvlastnění můžeme označit pozemky (viz výše) a k vyvlastnění staveb bude docházet nikoli proto, aby byly užívány, ale protože se nacházejí na pozemcích, kterých je k třeba k dosažení účelu vyvlastnění, lze usuzovat, že k vyvlastnění staveb movitých, pokud by

<sup>70</sup> Ust. § 119 odst. 2 občanského zákoníku, ust. § 2 odst. 1 písm. b) ve spojení s ust. § 27 písm. k) a ust. § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

jejich vyvlastnění mělo nastat, nedojde z toho důvodu, že je bude možné od pozemku oddělit. Předmětem vyvlastnění tedy mohou být jakékoliv stavby či jejich části<sup>71</sup>. Stavby bez ohledu na jejich druh a účel, bez ohledu na to, zda se jedná o stavby movité či nemovité, trvalé nebo dočasné<sup>72</sup>.

Ani obecná definice pozemku není v zákoně o vyvlastnění obsažena. Tu obsahuje, ovšem nikoli obecnou pro celý právní řád, katastrální zákon<sup>73</sup>. Přestože se jedná o vymezení pojmu pozemek pouze pro účely katastrálního zákona, je, dle mého soudu, obecně respektovaná a lze ji použít. Pozemkem se rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemků. Vždy jím je určitá individualizovaná část zemského povrchu (půdy). Pro účely vyvlastnění a právní vztahy jako takové je nejdůležitější vymezení pozemku v podobě parcely. Parcelou<sup>74</sup> je pozemek, který je geometricky a polohově určen, označen parcelním číslem v rámci určitého katastrálního území a zobrazen v katastrální mapě. Jedná se o nejpřesnější způsob vymezení pozemku, jeho hranice jsou určeny geometrickým zaměřením a údaje o něm (parcelní číslo, druh pozemku, vlastnické a jiná věcná práva) jsou zaneseny v operátu katastru nemovitostí. Parcelaci podléhá území celého státu. Předmětem expropriace dle zákona o vyvlastnění je pak pozemek, který buď již existuje jako parcela a je evidován v katastru nemovitostí<sup>75</sup>, pokud je předmětem vyvlastnění celý pozemek, nebo jím je pozemek, který je geometricky zaměřen a byl pro něj zhotoven geometrický plán a který se stane na základě právní moci rozhodnutí o vyvlastnění parcelou evidovanou v katastru nemovitostí a bude zobrazen v katastrální mapě, geometricky a polohově určen a označen parcelním číslem<sup>76</sup>. Dále lze v souvislosti s vyvlastněním pozemků zmínit, že porosty (jako např.

<sup>71</sup> Vyvlastnění části „věci“ však bude přicházet do úvahy zejména u pozemků.

<sup>72</sup> Ust. § 2 odst. 3 věta druhá stavebního zákona.

<sup>73</sup> Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).

<sup>74</sup> Ust. § 27 písm. b) katastrálního zákona.

<sup>75</sup> Ust. § 2 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona.

<sup>76</sup> Jedná se tedy o případ, kdy bude požadováno vyvlastnění pouze části pozemku (části stávající parcely).

keře či stromy), ať již pouze dočasné či trvalé, jsou součástí pozemku a vyvlastnění se vztahuje i na ně.

V obecnější rovině můžeme říci, že vyvlastnění podléhají určitá práva. Pokud přihlídneme k cílům vyvlastnění, kterými jsou jednak odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva věcného břemene vyvlastňovanému a dále přechod vlastnického práva nebo zřízení věcného břemene ve prospěch vyvlastnitelů, jedná se s ohledem na intenzitu zásahu do práv v první řadě o právo vlastnické, následně pak o právo odpovídající věcnému břemeni. Jiná než tato práva jsou spíše než předmět, vůči němuž vyvlastnění primárně směřuje, pouze dotčena jeho účinky. Takovými právy jsou zejména právo zástavní a podzástavní, váznoucí na pozemku nebo stavbě, a tzv. fiduciární cese, tedy zajištění závazku převodem práva dle ust. § 533 občanského zákoníku, kdy k zajištění závazku dochází převodem práva k pozemku nebo ke stavbě. Tato práva nabytím právní moci rozhodnutí o vyvlastnění zanikají (ovšem nikoli bez dalšího<sup>77</sup>). Stejný dopad má právní moc rozhodnutí o vyvlastnění i na nájem pozemku, stavby a jejich částí a věcná břemena váznoucí na pozemku nebo stavbě. V těchto dvou případech ale nemusí dojít k zániku práv vždy, neboť zákon dává vyvlastňovacímu úřadu možnost<sup>78</sup> rozhodnout o tom, že tato práva zůstávají zachována.

---

<sup>77</sup> Viz ust. § 9 zákona o vyvlastnění.

<sup>78</sup> Viz ust. § 8 a § 24 odst. 2 písm. b) tamtéž.



## **7. Podmínky vyvlastnění**

Předpoklady legitimního vyvlastnění, jak je lze vyvodit z Listiny a občanského zákoníku, jsou existence veřejného zájmu, poskytnutí náhrady za vyvlastněnou věc, zákonem stanovený účel vyvlastnění a nemožnost dosáhnout tohoto účelu jiným, pro vyvlastňovaného méně zatěžujícím způsobem. Mezi procesní podmínky můžeme zařadit řádné, platným rozhodnutím zakončené správní řízení.

### **7.1. Zákonná legitimace**

Pod zákonnou legitimací k vyvlastnění rozumíme jednak existenci zákona, který určuje účel (titul), pro jehož uskutečnění je možné vyvlastnění provést, a jednak zákon, který podrobně upraví procesní pravidla vyvlastnění a případně dále konkretizuje podmínky vyvlastnění obsažené v Listině a občanském zákoníku. Předpisem, který relativně komplexně i přes poměrnou strohost svých procesních ustanovení plnil obě tyto úlohy, byl starý stavební zákon. Nový zákon o vyvlastnění neobsahuje jednotlivé tituly, ale soustředí se na konkretizaci podmínek vyvlastnění a procesní stadium vyvlastňovacího řízení. Nezbytným podmínkám vyvlastnění se zákon věnuje ve své druhé části.

### **7.2. Veřejný zájem**

Vyvlastnění je přípustné pouze tehdy, jestliže veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění, předvídaného zvláštním zákonem, převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného<sup>79</sup>. Veřejný zájem musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení<sup>80</sup>, a to ve vztahu ke konkrétnímu zákonnému účelu vyvlastnění. Takto používá pojem „veřejný zájem“ ve svých ustanoveních zákon o vyvlastnění. Veřejný zájem je tak základním předpokladem možnosti vyvlastnit. Přesto se ale jedná o pojem, který není v českém právním řádu uspokojivě

<sup>79</sup> Viz ust. § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

<sup>80</sup> Viz ust. § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

definován<sup>81</sup>, a jeho definici nepřináší ani zákon o vyvlastnění. Veřejný zájem patří do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů. Neurčité právní pojmy jsou slovní výrazy obsažené v právní normě, které nejsou v dané normě blíže definovány. Jejich použití v právní normě má ale své opodstatnění, neboť zahrnují takové jevy a skutečnosti, které zcela přesně definovat nelze a jejichž obsah a rozsah se může postupem času měnit. Zákon tím dává správnímu orgánu určitou volnost a prostor k tomu, aby posoudil, zda konkrétní případ spadá do rozsahu neurčitého právního pojmu<sup>82</sup>. Pokud tomu tak je, musí správní orgán postupovat způsobem předvídaným právní normou. Tato volnost ale není neomezená a neznamena libovůli správního orgánu. Neurčitý právní pojem by měl být odborně a objektivně vyložen, měl by sledovat účel zákona a být uveden v odůvodnění rozhodnutí.

Jestliže právní řád, ač je tento pojem používán v řadě právních předpisů, definici veřejného zájmu nepřináší, literatura a judikatura nám bližší pohled na veřejný zájem, někdy označovaný jako zájem společnosti, obecný zájem či dříve obecné dobro, umožňují.

Prvorepublikový Nejvyšší správní soud v nálezu Boh. adm. 14.224 konstatoval, že veřejný zájem je dán, podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno životním potřebám nějakého širšího celku, státního, územního, sociálního apod.<sup>83</sup> Zároveň tento soud přinesl i jakési negativní vymezení veřejného zájmu, když uvedl, že je neudržitelné konstruovat veřejný zájem pouze na tom, že ve veřejném zájmu je to, co je nejúčelnější a nejehospodárnější a přičemž minimálními náklady lze docílit maximálního efektu<sup>84</sup>. Toto stanovisko nepochybně nabývá na významu v dnešní době, a to zejména v těch oblastech, kdy má být rozhodováno o zájmech, na jejichž ochraně nemají zájem ekonomicky silné subjekty (např. zájem na ochraně životního prostředí).

<sup>81</sup> Viz Dohnal, V.: Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva, Ekologický právní servis, Brno, 2001, str. 6.

<sup>82</sup> Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 82.

<sup>83</sup> Viz Hoetzel, J. a kol.: Slovník veřejného práva československého, 5. svazek, Reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2000, s. 493.

<sup>84</sup> Tamtéž, str. 493.

Dále se můžeme setkat s vymezením veřejného zájmu jako zájmu, který vykazuje znaky určité obecné prospěšnosti<sup>85</sup>.

V případě veřejného zájmu jde o takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejně resp. obecně prospěšné, zájmy, jejichž nositeli jsou zpravidla blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob, jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti<sup>86</sup>. Vymezení pojmu veřejnosti lze v českém právním řádu nalézt v Aarhuské úmluvě<sup>87</sup>, podle níž je veřejností jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

Vymezení veřejnosti jako skupiny více osob či dokonce jako jednotlivce, jedné osoby, je významné z toho důvodu, že veřejný zájem nemusí být nutně vždy zájmem většího množství osob, ale že veřejný zájem je takový, u kterého panuje všeobecná shoda, že ač je dán prospěch pouze u jedné osoby, je tento prospěch chápán jako všeobecně přínosný. Veřejný zájem může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví<sup>88</sup>. Vyvlastnění práva odpovídajícímu věcnému břemeni k vytvoření podmínek pro zajištění přístupu k pozemku a stavbě je ve veřejném zájmu<sup>89</sup>.

A naopak to, že je určitá věc v zájmu určitého a početného kolektivu, ještě nemusí nutně znamenat, že se bude jednat o zájem veřejný. Právě naopak, často může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin se zájmy obecnými v naprostém rozporu. Ústavní soud

<sup>85</sup> Viz Havlan, P. in Havlan, P., Kliková, A., Průcha, P.: *Stavební právo – praktická příručka*, Linde, Praha, 2005, str. 156.

<sup>86</sup> Viz Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*, Masarykova univerzita, Brno, 1998, str. 49.

<sup>87</sup> Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

<sup>88</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.3.2005, č.j. 5 As 11/2003-66.

<sup>89</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20.5.1998, sp. zn. 10 Ca 65/98. Případně rozsudek Okresního soudu v Jablonci nad Nisou č. j. 9C 1167/93-26: „Nesprávně se vykládá pojem veřejného zájmu podle ustanovení § 108 odst. 2 stavebního zákona, který není pouze zájmem státu, nebo jeho institucí, ve věcech a v záležitostech, které ve svých důsledcích slouží všem členům společnosti. Veřejným zájmem je rovněž důležitý zájem jednotlivých spoluobčanů, pokud z okolností konkrétního případu je zřejmé, že výrazně převažuje nad zájmem samotného vlastníka věci a tedy zásadou nedotknutelnosti vlastnictví.“

v této souvislosti opět odkazuje na to, že se musí jednat o takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný<sup>90</sup>.

V rámci veřejného zájmu můžeme hovořit o pomyslné hierarchii zájmů. Nejedná se ale o hierarchii absolutní, ale spíše o určité uspořádání jednotlivých zájmů (veřejných či soukromých) za účelem jejich lepšího pochopení a správné aplikace v praxi. Při aplikaci pak veřejný zájem, který je shledán méně významný, musí ustoupit zájmu, který je významnější a převáží. Rozhodnutí o tom, který veřejný zájem je ten významnější, je pak úkolem správního orgánu, který je zákonem pověřen, aby o této otázce rozhodoval. Z tohoto rozhodnutí, z jeho odůvodnění, musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit<sup>91</sup>. Toto rozhodnutí pak musí být v právním státě soudně přezkoumatelné. Je však nutno uvést, že se objevují v našem právním řádu případy, kdy byl konkrétní veřejný zájem stanoven přímo zákonem. Jedním z těchto případů<sup>92</sup> byl zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně. Tento zákon explicitně prohlásil všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice - Sulkov vymezeném v příloze č. 2 nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhlašuje závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace (dálniční obchvat Plzně), za veřejný zájem a za řízení ve veřejném zájmu prohlásil všechna správní řízení prováděná ve věcech stavby obchvatu. Takovéto řešení s sebou přináší jistě nesporné výhody, ale dle judikatury Ústavního soudu je třeba ho odmítnout. Podrobněji se budu věnovat této otázce v kapitole věnované vyvlastnění pro konkrétní účely ad hoc.

Důležitou úlohu při posuzování veřejného zájmu v konkrétním případě v řadě případů plní územní plánování. Veřejný zájem bude zpravidla naplněn v těch případech, kdy účel vyvlastnění bude obsažen

<sup>90</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 28.3.1996 pod sp. zn. I. ÚS 198/95.

<sup>91</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 327/2005.

<sup>92</sup> Dále např. zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Obdobné ustanovení obsahoval návrh zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic, který byl ovšem v únoru 2005 Poslaneckou sněmovnou zamítnut.

v územně plánovací dokumentaci. Proces územního plánování probíhá v několika fázích. Na základě informování zákonem stanovených subjektů, veřejného projednávání, připomínkování a uplatňování stanovisek a námitek je dán prostor pro střet různých zájmů a jejich zohlednění a promítnutí v konečném návrhu územně plánovací dokumentace. Konečný výstup územně plánovací dokumentace by měl vyjadřovat z hlediska společenského optimální představu o tom, jakým směrem a do jaké podoby by se mělo v budoucnu určité území utvářet, přičemž by měl v co největší míře reflektovat společenskou prospěšnost realizace této představy<sup>93</sup>. Tuto funkci přisuzuje územnímu plánování rovněž judikatura správních soudů<sup>94</sup>. V územním plánování by tak měl být zachycen převažující zájem společnosti, a tedy zájem veřejný.

Pokud bych měl srovnat, jakým způsobem pracoval s pojmem veřejného zájmu starý stavební zákon a jak to činí zákon o vyvlastnění, je možno uvést, že k žádné zásadní změně nedošlo. Což vyplývá především z toho, že veřejný zájem zůstává i v novém zákoně nadále neurčitým právním pojmem a jeho konkrétním obsahem pak bude to, co na základě právní normy správní orgán ve svém rozhodnutí označí nebo, v případě, že toto rozhodnutí bude napadeno a následně přezkoumáváno soudem, to, jak rozhodne soud. Díkce zákona o vyvlastnění pak oproti staré úpravě zdůrazňuje tu skutečnost, že dochází ke střetu více zájmů a veřejný zájem musí převážet<sup>95</sup> nad zájmem zachování dosavadních práv vyvlastňovaného. Obě úpravy shodně spojily veřejný zájem s účelem,

<sup>93</sup> Viz Pekárek, M., Průchová, I.: Pozemkové právo, 2. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2003, str. 39.

<sup>94</sup> Např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 30.10.2000 pod č.j. Ca 82/2000-51 : „Obecně je však možno za veřejný zájem označit takový zájem, jehož nositelem je společnost. Takovým zájmem je zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje. Tyto cíle a úkoly zabezpečuje podle stavebního zákona územní plánování. Právě z něho také vyplývá, že žádnou stavební aktivitu v území nelze vnímat izolovaně jako nějakou čistě soukromou iniciativu, jako jen osobní seberealizaci stavebníků, odtržené od rozvoje území, v němž k ní dochází, neboť jde o věc navýsost veřejnou. Právě proto, pokud již jednou byly povoleny stavby rodinných domků v území s přístupem přes pozemek, který byl v rámci restituce vrácen původnímu vlastníkovu, je v souladu s veřejným zájmem domáhat se obnovení takového přístupu. Je totiž zájmem společnosti umožnit vlastníkovu stavby, povolené veřejnoprávním aktem, její další nerušené užívání. Zvláště to pak platí pro případy, kdy stavby v okamžiku povolení měly zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu a posléze jej ztratily bez přičinění vlastníka stavby.“ Tento rozsudek rovněž potvrzuje skutečnost uvedenou výše, že veřejným zájmem může být naplněn i tehdy, pokud přímý prospěch nastane pouze u jednotlivce.

Prakticky totožné s výše uvedeným rozsudkem je i rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 25.6.2001 pod sp. zn. 22 Ca 350/2001.

<sup>95</sup> Starý stavební zákon uváděl pouze: „Vyvlastnit podle tohoto zákona je možné jen ve veřejném zájmu pro...“

pro který je možné vyvlastnit a shodně požadují, aby byl veřejný zájem na vyvlastnění prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Důsledně tak oddělují existenci vyvlastňovacího titulu (zákona, který určuje účel vyvlastnění) a existenci veřejného zájmu, k jehož prokázání musí dojít v řízení. Existence zákonného ustanovení, které připouští vyvlastnění, neznamená, že je pro ně naplněn veřejný zájem.

### **7.3. Účel vyvlastnění**

Existence zákonem aprobovaného účelu, pro jehož dosažení je vyvlastnění výslovně připouštěno, je tradiční podmínkou expropriace. Zákon jím přesně vymezuje, čemu nebo pro co bude muset vlastnické právo vyvlastňovaného ustoupit. Tyto důvody (právní tituly) vyvlastnění stanovoval starý stavební zákon taxativně v ust. § 108 odst. 2, přičemž pod písmenem f) uváděl, že je možné vyvlastnit i pro účely vymezené zvláštními zákony. V teorii pak bývaly tyto důvody, uvedené mimo stavební zákon, označovány jako tzv. specifické účely vyvlastnění<sup>96</sup>.

Zákon o vyvlastnění jako obecný vyvlastňovací předpis ale konkrétní tituly, pro které je možné vyvlastnit, neupravuje. Výslovně odkazuje na zvláštní zákony, když stanoví, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem<sup>97</sup>. Podrobný výčet těchto zákonů byl proveden v kapitole věnované pramenům právní úpravy vyvlastnění. Jednotlivým účelům vyvlastnění podle stavebního zákona, ale i podle dalších předpisů bude věnována pozornost v samostatné kapitole.

Pojem účelu vyvlastnění nelze ztotožňovat s cílem vyvlastnění. Cíl vyvlastnění je od účelu, tedy důvodu, pro který se bude vyvlastňovat, odlišný. Cílem vyvlastnění je vytvoření takových podmínek, aby bylo možné zákonem předvídaný účel expropriace uskutečnit. Cílem procesu vyvlastnění tak je získání potřebných práv

<sup>96</sup> Viz Havlan, P. in Havlan, P., Kliková, A., Průcha, P. : Stavební právo – praktická příručka, Linde, Praha, 2005, str. 157; Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, s.278.

<sup>97</sup> Viz ust. § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

k pozemku či stavbě pro vyvlastnítele. Konkrétně dosáhnout odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva věcného břemene vyvlastňovanému a přechod vlastnického práva nebo zřízení věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele. Starý stavební zákon cíle vyvlastnění uváděl výslovně v ust. § 109, nová úprava tak nečiní, ale je zřejmé, že cíle expropriace zůstávají stejné a lze je z ustanovení zákona dovodit.

#### **7.4. Nemožnost získání práv dohodou nebo jiným způsobem**

Jedná se o podmínku, která se váže k výše zmíněným cílům vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění v ust. § 3 odst. 1 věta druhá uvádí: „Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.“ Zákon o vyvlastnění tak setrvává na požadavku subsidiarity vyvlastnění, který stanovil i starý stavební zákon<sup>98</sup>. Výslovně je tak stanoveno, že vyvlastnění lze realizovat až po vyčerpání všech ostatních prostředků, které mohou vést k žádoucímu majetkoprávnímu uspořádání. Na první místo je logicky stavěno soukromoprávní vypořádání věci mezi budoucím vyvlastnítelem a vyvlastňovaným, které představuje smluvní úprava takového vztahu. Mocenský veřejnoprávní zásah v podobě expropriace přichází na řadu až jako krajní a poslední možnost zásahu do soukromoprávní sféry vlastnictví. Je povinností vyvlastnítele pokusit se nejdříve uzavřít dohodu, na jejímž základě by získal práva potřebná pro realizaci účelu vyvlastnění. Takováto dohoda bude mít v praxi nejčastěji podobu smlouvy o převodu pozemku či stavby nebo půjde o smlouvu o vzniku, zániku nebo změně věcného břemene. Setkal jsem se ale i s případy, kdy obchodní společnost, konkrétně držitel telekomunikační licence ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě, zvolila cestu uzavření smlouvy nájemní. Jednalo se o takové případy, kdy pozemek, přes který měla vést trasa

<sup>98</sup> Viz ust. § 110 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.

podzemní telekomunikační síť, byl v podílovém spoluvlastnictví více osob, ale nebylo možné získat souhlas všech spoluvlastníků zatěžovaného pozemku. V těchto případech se držitel telekomunikační licence snažil uzavřít se spoluvlastníky nadpoloviční většiny spoluvlastnických podílů smlouvu o nájmu pozemku<sup>99</sup>. Nejčastěji ale půjde samozřejmě o smlouvu kupní a o smlouvu o zřízení věcného břemene. Žadatel o vyvlastnění tak musí s vlastníky dotčených pozemků a staveb vždy jednat, předložit jim návrh smlouvy k získání potřebných práv a v případném řízení pak prokázat, že pokus o získání práva k pozemku nebo ke stavbě byl bezvýsledný.

Zákon o vyvlastnění přináší do této oblasti některé nové prvky. Především další podmínkou vyvlastnění se stává včasná informovanost dosavadního vlastníka. Vyvlastnitel musí učinit vše pro to, aby nejméně 6 měsíců před podáním žádosti o vyvlastnění byl vyvlastňovaný informován o tom, že ve veřejném zájmu má být jeho vlastnictví užito pro zákonem předvídaný účel. Tento „půlrok“ by měl představovat dostatečný časový prostor pro vzájemná jednání stran o získání potřebných práv smluvní cestou. Předjde se tak například situaci, kdy vlastníku pozemku, často s minimálními znalostmi práva, bez předchozího kontaktu přišla doporučená zásilka se stručným vysvětlujícím dopisem a návrhem smlouvy. Než se takový vlastník „rozkoukal“, byl již u stavebního úřadu podán návrh na vyvlastnění s důkazem o tom, že pokus o získání práva k pozemku dohodou byl neúspěšný. Na druhé straně ale může nastat taková situace, kdy veřejný zájem na vyvlastnění určité nemovitosti bude tak naléhavý, že prakticky „nesnese odkladu“. Takovouto situaci ovšem zákon o vyvlastnění s výjimkou odkazu na použití zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky nepředvídá.

Druhou změnou, kterou zákon o vyvlastnění v této oblasti přináší, je prodloužení lhůty pro přijetí návrhu na uzavření dohody. Vyhláška

---

<sup>99</sup> Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18.1.2000 pod sp. zn. 22 Cdo 400/98 rozhodnutí tzv. většinového spoluvlastníka o tom, komu bude pronajata část nemovitosti v podílovém spoluvlastnictví, jejíž účelové určení zůstalo nezměněno, nelze považovat za důležitou změnu společné věci ve smyslu § 139 odst. 3 občanského zákoníku. Menšinová spoluvlastníci tak nemají možnost domáhat se u soudu, aby ten rozhodl o změně společné věci.



Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb.<sup>100</sup> presumovala odmítnutí návrhu na uzavření dohody, pokud vlastník neodpověděl na výzvu k jejímu uzavření do 30 dnů ode dne doručení (ve výzvě o tomto musel být poučen). Zákon o vyvlastnění nově stanoví, že lhůta, kterou vyvlastnitel určí vyvlastňovanému pro přijetí návrhu na uzavření dohody, nesmí být kratší než 60 dnů<sup>101</sup>. Pakliže návrh na uzavření dohody nebude v této lhůtě přijat a současně bude splněna výše popsaná podmínka včasné informovanosti vyvlastňovaného vyvlastnitelem, je vyvlastnění přípustné.

Pokud se týká konkrétních požadavků na obsah návrhu na uzavření smlouvy adresovaného vyvlastňovanému, nový zákon již tyto nespecifikuje tak, jak tomu bylo ve vyhlášce č. 132/1998 Sb. Ke konkretizaci důvodů a požadavků vyvlastnitel tak má zřejmě sloužit ona doba nejméně 6 měsíců, ve které by měl být budoucí vyvlastňovaný se skutkovým i právním stavem náležitě obeznámen. Zákon ovšem přináší novou „podstatnou náležitost“ této dohody. V ní musí být obsažen nárok vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, nebude-li zahájeno uskutečňování účelu vyvlastnění do 3 let od uzavření dohody<sup>102</sup>. Účelem této úpravy je poskytnout stejnou ochranu vlastníkovi, který dobrovolně ustupuje veřejnému zájmu, jako vlastníkovi, jehož právo bylo skutečně vyvlastněno rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Tam, kde k přechodu práv došlo na základě rozhodnutí, nikoli tedy převodem smluvním, byl vyvlastněný oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí o vyvlastnění<sup>103</sup> a tato možnost zůstává samozřejmě zachována i v úpravě nové<sup>104</sup>. Vlastník, který převedl potřebná práva na vyvlastnitel dobrovolně, ze zákona tuto možnost neměl a záleželo na konkrétních ustanoveních dané dohody, zda se bude moci navrácení svých práv domáhat. Pro příště již tedy musí být toto právo „vyvlastňovaného“ obsaženo v dohodě, kterou s „vyvlastnitelem“

<sup>100</sup> Ust. § 46 odst. 2 vyhlášky.

<sup>101</sup> Viz ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

<sup>102</sup> Viz ust. § 5 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

<sup>103</sup> Viz ust. § 116 zákona č. 50/1976 Sb.

<sup>104</sup> Viz kapitola 11.4.

uzavírá, a to pro případ, že uskutečňování účelu vyvlastnění nebude zahájeno do tří let od uzavření dohody.

Pod jiným způsobem získání práv potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění můžeme rozumět zejména změnu majetkoprávních vztahů soudní cestou. Možností, o které se zmiňuje i zákon o vyvlastnění<sup>105</sup>, je zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví vyvlastnítele a vyvlastňovaného k dotčené nemovitosti soudem dle ust. § 142 občanského zákoníku. Lze uvažovat i o užití ust. § 141 nového stavebního zákona<sup>106</sup>, ustanovení občanského zákoníku týkajícího se neoprávněné stavby na cizím pozemku dle ust. § 135c či o zřízení věcného břemena soudem podle ust. § 36 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích<sup>107</sup>. Jiným způsobem získání potřebných práv bude i možnost realizace sledovaného účelu na jiném pozemku. Tedy na pozemku osoby, která bude ochotna uzavřít příslušnou dohodu a převést práva umožňující uskutečnění účelu, pro který by jinak bylo nutno přistoupit k vyvlastnění.

Vyvlastnitel musí určité skutečnosti prokázat již při zahájení řízení, konkrétně při předložení žádosti o vyvlastnění. Dle ust. § 18 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění má povinnost připojit k žádosti o vyvlastnění listiny k prokázání, že byly splněny podmínky vyvlastnění uvedené v ust. § 5 zákona o vyvlastnění. Tyto listiny tedy musí prokazovat, že dosavadní vlastník byl včas, tzn. nejméně 6 měsíců před podáním žádosti, informován o opatření, pro které lze podle zákona vyvlastnit, že vyvlastnitel učinil dosavadnímu vlastníkovu návrh na smluvní převod potřebných práv a současně byla dodržena zákonem stanovená lhůta 60 dnů pro přijetí návrhu smlouvy. Jde o prokázání

<sup>105</sup> Viz ust. § 5 odst. 4 zákona o vyvlastnění.

<sup>106</sup> „(1) Pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě. Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny.“

<sup>107</sup> „Není-li možno umístit bez neúměrných nákladů vedení mimo silniční pozemek, lze povolit jako zvláštní užívání dálnice, silnice nebo místní komunikace podélné umístění tohoto vedení do silničního pomocného pozemku, do středního dělicího pásu nebo na mosty a mostní objekty dotčené pozemní komunikace. Pokud zvláštní předpis 16) nestanoví jinak, uzavře vlastník dotčené pozemní komunikace na základě vydaného povolení ke zvláštnímu užívání s vlastníkem vedení smlouvu o zřízení věcného břemene k pozemní komunikaci za jednorázovou úhradu. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o zřízení věcného břemene a výši úhrady soud.“

toho, že potřebná práva nebylo možné získat dohodou. Povinnost prokázat, že pokus o získání práva dohodou byl bezvýsledný, ukládala i vyhláška č. 132/1998 Sb., která i přesně specifikovala, jakým způsobem má být tato skutečnost prokázána<sup>108</sup>, přičemž jedním z těchto způsobů byla i kvalifikovaná nečinnost vyvlastňovaného. Zákon o vyvlastnění takto přesnou formu nestanoví a nehovoří ani o nečinnosti vyvlastňovaného. Ale vzhledem k tomu, že lhůta stanovená zákonem pro adekvátní reakci vyvlastňovaného na návrh k uzavření smlouvy je nyní minimálně dvojnásobná, lze mít za to, že za odmítnutí návrhu se i nadále bude považovat nečinnost vyvlastnítele. Co se týče prokázání toho, že práva nebylo možné získat jiným způsobem, tak pokud vyjdeme z dikce ust. § 18 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění, je vyvlastnitel povinen prokázat pouze to, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout zrušením spoluvlastnictví, pokud by pozemek či stavba byly ve spoluvlastnictví vyvlastnítele a vyvlastňovaného.

Povinnost prokázat výše uvedené skutečnosti již v žádosti o vyvlastnění ovšem vyvlastnitel nemá v případech, kdy není vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt nebo pokud se mu nepodařilo doručit na známou adresu v cizině<sup>109</sup>. Vyvlastnitel má prakticky jedinou zákonnou možnost, jak zjistit osobu vyvlastňovaného a místo jeho pobytu, a tou je evidence v katastru nemovitostí. Sám jsem se setkal s řadou případů, kdy osoba uvedená jako vlastník v katastru nemovitostí byla i více než dvacet let po smrti nebo kdy adresa vlastníka již nebyla aktuální. Těmto vyvlastňovaným bude v řízení ustanoven opatrovník dle správního řádu<sup>110</sup>.

Závěrem této podkapitoly bych se vrátil k případnému procesu uzavírání dohody mezi vyvlastnítelem a vyvlastňovaným. Dle předcházející úpravy ve stavebním zákoně a prováděcí vyhlášky bylo po formální stránce prokázání „nedohody“ s vyvlastňovaným poměrně

<sup>108</sup> Viz ust. § 46 odst. 2 vyhlášky: „Důkazem podle odstavce 1 písm. f) je písemná výzva zasláná do vlastních rukou k uzavření dohody obsahující požadavek žadatele, důvody, návrh úplaty a upozornění, že neodpoví-li na ni vlastník pozemku nebo stavby anebo ten, komu má být omezeno nebo zrušeno právo věcného břemene k pozemku nebo stavbě, do 30 dnů ode dne doručení, má se za to, že dohodu odmítá. V takovém případě návrh na vyvlastnění obsahuje prohlášení navrhovatele, že ve stanovené lhůtě neobdržel na svou výzvu odpověď, popřípadě že k dohodě nedošlo.“

<sup>109</sup> Viz ust. § 5 odst. 3 zákona o vyvlastnění

<sup>110</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

jednoduché. Stavební zákon v ust. § 110 odst. 1 uváděl, že vyvlastnit lze jen tehdy, není-li možno cíle vyvlastnění dosáhnout dohodou. Prováděcí vyhláška doplňovala, že neodpoví-li vlastník do 30 dnů, má se za to, že dohodu odmítá. Tato nečinnost je skutečně poměrně lehce prokazatelná a nepřinášela s sebou větší problémy v dalším vyvlastňovacím řízení. V praxi ale častěji docházelo k tomu, že se vlastník ozval a navázal určitou komunikaci s vyvlastnitelem. V případě, že bylo dosaženo dohody, nedošlo k vyvlastňovacímu řízení a vše bylo vyřešeno soukromoprávní cestou. Obtížnější situaci pak představoval případ, kdy obě strany měly zájem dohodu uzavřít, ale jejich požadavky a návrhy byly tak rozdílné, že nebylo možné dospět ke konsensu. Ekonomicky silný vyvlastnitel pak mohl navrhnout svoji verzi bez ochoty k jakýmkoliv změnám. Odmítnutí takové smlouvy ze strany vyvlastňovaného pak bylo ze strany vyvlastnítele kvalifikováno jako naplnění zákonných požadavků a byl okamžitě podán návrh na vyvlastnění. Nová úprava přináší jednak delší období, ve kterém lze dospět ke konsenzu, a to minimálně 6 měsíců, ale především změnu úpravy institutu náhrady za vyvlastnění, což by mělo přispět k častějším případům, kdy budou potřebná práva získána smlouvou. Právě otázka náhrady je jedním z klíčových faktorů, které vedou k rozdílným názorům vyvlastnítele a vyvlastňovaného a následné nemožnosti dohodnout se mimo vyvlastňovací řízení. Jestliže podkladem pro určení výše náhrady ve vyvlastňovacím řízení má být znalecký posudek, který by měl být i přílohou žádosti o vyvlastnění a který bude vycházet z nově stanovených principů, lze očekávat, že se tyto skutečnosti projeví i ve výši náhrady navrhované vyvlastnitelem ve fázi „smluvního řešení“ vyvlastnění. Podrobněji bude otázka náhrady za vyvlastnění zpracována v samostatné kapitole.

Princip preference dohody před samotným vyvlastněním se projevuje i ve stanovení povinnosti vyvlastňovacímu úřadu zastavit zahájené řízení, jestliže v jeho průběhu došlo k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění. Proti rozhodnutí o zastavení řízení z tohoto důvodu zákon vylučuje možnost podat odvolání.

## **7.5. Soulad s cíli a úkoly územního plánování**

Zákon o vyvlastnění zachovává podmínku souladu vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování. Územní plánování s účinností nového stavebního zákona<sup>111</sup> doznalo řady změn, ale jeho základní cíle a úkoly zůstávají prakticky shodné, případně jsou doplněny o nové. Nově jsou obsaženy v ust. § 18 a § 19 stavebního zákona. Za hlavní cíl územního plánování můžeme označit udržitelný rozvoj území. Stavební zákon vymezuje udržitelný rozvoj území jako rozvoj spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území<sup>112</sup>. Cílem územního plánování je tak koordinace veřejných zájmů, chráněných zvláštními zákony a vyjádřených ve stanoviscích příslušných dotčených orgánů, a zároveň i koordinace těchto zájmů se zájmy soukromými. Územní plánování by tak mělo vytvořit podmínky pro spravedlivé zohlednění všech zájmů a potřeb, které se na konkrétním území mohou setkat, a v tomto smyslu počítá i např. s přímou účastí dotčených subjektů v samotném procesu územního plánování.

K plnění úkolů a naplňování cílů územního plánování slouží v první řadě nástroje územního plánování. Tyto lze definovat jako podklady pořízené orgány územního plánování v rámci jejich působnosti při plnění úkolů územního plánování.

Základním nástrojem jsou územně plánovací podklady. Zpracovávají se povinně a soustavně pro správní obvod obce s rozšířenou působností a pro území kraje. Budou sloužit mimo jiné pro

<sup>111</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>112</sup> Viz ust. § 18 odst. 2 stavebního zákona

pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro jejich změny a rozhodování v území. Územně plánovacími podklady jsou územně analytické podklady, které slouží ke zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, a územní studie, která slouží k ověření možností a podmínek změn v území.

Novým nástrojem územního plánování je politika územního rozvoje. Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj pro celé území státu a schvaluje ji vláda. Tento nástroj určuje ve stanoveném období požadavky a rámce pro konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech.

Dalším nástrojem územního plánování je územně plánovací dokumentace, kterou tvoří zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány. Všechny druhy této dokumentace se vydávají formou opatření obecné povahy<sup>113</sup> a jejich obligatorní náležitostí je odůvodnění. Strukturou se již nečlení na závaznou a směrnou část. Z hlediska jednotlivých řízení, ve kterých jsou uvedené dokumenty vydávány, lze najít určité společné zásady, jako veřejná projednání, zaručení účasti dotčených subjektů a veřejnosti na rozhodování formou námitek a závazných stanovisek. Pro všechny formy územně plánovací dokumentace stanoví zákon lhůtu pro jejich aktualizaci, což zaručuje jejich pravidelné vydávání, resp. obnovování.

Zásady územního rozvoje představují novou kategorii územně plánovací dokumentace, která předchází územnímu a regulačnímu plánu. Ve srovnání s předchozí právní úpravou nahrazují zásady územního rozvoje územní plán velkého územního celku. Pořizují je kraje pro celé území kraje, jsou výslovně určeny k řešení problémů a otázek nadmístního významu a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování o území.

Územní plány pořizují obce pro celé území obce a stanoví v nich základní koncepci rozvoje území obce.

---

<sup>113</sup> Opatření obecné povahy je zakotveno v ust. § 171 a násl. správního řádu.

Regulační plány stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a uspořádání staveb. Pořizují je obce a při splnění zákonných podmínek i kraje. Koncepce regulačního plánu doznala v novém stavebním zákoně podstatných změn a regulační plán lze použít jako náhradu územního rozhodnutí v rozsahu stanoveném při jeho vydání a může tak představovat jakési hromadné územní rozhodnutí. Z důvodu zvýšené ochrany nezastavěného území jej ovšem nelze použít k nahrazení územního rozhodnutí v nezastavěném území.

Jestliže má dojít k umístění stavby nebo zařízení, změně jejich vlivu na využití území, změně využití území či ochraně důležitých zájmů v území, lze tak učinit jen na základě územních rozhodnutí, kterými jsou rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu<sup>114</sup>. Územní rozhodnutí vydává na žádost příslušný stavební úřad v územním řízení nebo nově ve zjednodušeném územním řízení<sup>115</sup>. Závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace, a pokud není vydána, musí stavební úřad vycházet z cílů a úkolů územního plánování. Stavební zákon zavádí v ust. § 96 nový institut územního souhlasu, který může v zákonem stanovených případech nahradit územní rozhodnutí. Územního rozhodnutí rovněž nebude třeba tam, kde se výslovně jeho vydání nevyžaduje<sup>116</sup> nebo tam, kde je ochrana veřejného zájmu zajištěna jinak, zejm. regulačním plánem.

S ohledem na výše uvedené a na ochranu a potažmo i formování veřejného zájmu ve využívání území plní územní plánování významnou úlohu i v problematice vyvlastnění. V případě, že realizace účelu vyvlastnění předpokládá dopad na změnu v území ve smyslu stavebního zákona, tzn. že musí nutně dojít ke změně ve využití území nebo jeho prostorového uspořádání, včetně umisťování staveb nebo jejich změn, musí být vyvlastnění v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

<sup>114</sup> O stavební uzávěře se již nerozhoduje územním rozhodnutím, ale tzv. územním opatřením vydávaným radou obce.

<sup>115</sup> Rozhoduje-li se o záměru v zastavitelné ploše nebo zastavěném území, není-li nutné posuzovat vliv na životní prostředí, žádost má všechny předepsané náležitosti a je doložena stanovisky dotčených orgánů a souhlasy ostatních účastníků řízení.

<sup>116</sup> Např. ust. § 79 odst. 3, § 80 odst. 3, § 81 odst. 3 stavebního zákona.

Stavební zákon pro účely vyvlastnění obsažené v ust. § 170 odst. 1 navíc požaduje, aby byly vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci. Tento soulad se ve vyvlastňovacím řízení prokazuje územním rozhodnutím nebo regulačním plánem. Územní rozhodnutí je i jednou z příloh žádosti vyvlastnítele, kterou je povinen připojit, je-li pro daný účel vyžadováno vydání územního rozhodnutí. Tuto povinnost vyvlastnitel nemá, pokud stavební úřad, který jej vydal, je současně i vyvlastňovacím úřadem. V případech, kdy se územní rozhodnutí nevydává, musí vyvlastňovací úřad zkoumat soulad přímo ve vyvlastňovacím řízení.

V souvislosti s problematikou územního plánování a vyvlastnění lze zmínit nový institut stavebního zákona, kterým je zákonné předkupní právo obce, kraje nebo státu. Toto právo mají uvedené subjekty k pozemkům, které jsou podle územního nebo regulačního plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejně prospěšné opatření. Obec má navíc předkupní právo k pozemkům, které byly územním nebo regulačním plánem určeny pro veřejná prostranství. Po schválení územního nebo regulačního plánu, ve kterém je veřejně prospěšná stavba nebo opatření vymezeno, dojde k vyznačení předkupního práva v katastru nemovitostí. Vlastník je povinen v případě zamýšleného převodu nabídnout předmětný pozemek oprávněnému subjektu, a to za cenu obvyklou, stanovenou znaleckým posudkem. Nabídku je třeba doručit příslušnému obecnímu úřadu, krajskému úřadu nebo v případě předkupního práva státu Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Jestliže oprávněný subjekt nevyužije předkupní právo do 6 měsíců od doručení nabídky, toto právo zanikne. Před uplynutím této lhůty se může oprávněná obec, kraj nebo stát předkupního práva výslovně vzdát. Tento institut by měl zabránit spekulacím s pozemky při přípravách veřejných investic.

## **7.6. Nezbytný rozsah vyvlastnění**

Podmínku nezbytného rozsahu vyvlastnění můžeme jinak charakterizovat jako tzv. zásadu přiměřenosti vyvlastnění. V jejím



případě je třeba rozlišovat dvě hlediska, a to hledisko kvalitativní a kvantitativní. Kvalitativní hledisko se vztahuje k intenzitě zásahu do práv vyvlastňovaného. Jestliže lze dosáhnout účelu vyvlastnění pouhým omezením práva, není přípustné, aby došlo k odejmutí práva v plném rozsahu. Pokud lze tedy účelu vyvlastnění dosáhnout zřízením věcného břemene, nelze přistoupit k přechodu vlastnického práva k nemovitosti vyvlastněním<sup>117</sup>. Kvantitativní hledisko se váže na omezení „záboru“ nemovitosti jen na takovou plochu, která je pro realizaci účelu vyvlastnění skutečně nezbytná. Při vyvlastnění je nutné vždy zvažovat obě tato hlediska. Tedy zda není možné dosáhnout sledovaného účelu i při odnětí jen části nemovitosti nebo omezení práv jen k části nemovitosti, která je předmětem žádosti vyvlastnění, a současně dbát toho, aby vyvlastňovaným nebylo proti jejich vůli odnímáno jejich vlastnické právo, pokud je dostačující pouhé zřízení věcného břemene.

Prolomení této zásady je možné. Zákon o vyvlastnění přiznává vyvlastňovanému právo na to, aby mu, za určitých podmínek, i když to není nezbytné k dosažení účelu vyvlastnění, na základě jeho žádosti bylo vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni odejmuto zcela, došlo-li pouze k jeho omezení, nebo aby byla vyvlastněna i zbylá část pozemku či stavby, pokud se vyvlastnění týkalo pouze části. Podmínkou je, že nebude možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Poté lze rozšířit vyvlastnění i na zbylé pozemky, stavby nebo jejich části či věcná břemena, jestliže o to vyvlastňovaný požádá. Posouzení, zda došlo k naplnění výše uvedených kritérií, je na vyvlastňovacím úřadu. Zde je ovšem třeba konstatovat, že pohledy vyvlastňovacího úřadu a vyvlastňovaného na to, zda nebude možné pro omezení předmět vyvlastnění užívat vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, se mohou značně lišit. Lze uvést příklad, kdy stavbou podzemního vedení telekomunikační sítě přes pozemky vyvlastňovaného, určené jako

<sup>117</sup> Kvalitativní hledisko ale nepředstavuje rozlišení intenzity zásahu pouze na úrovni přechod vlastnického práva – zřízení věcného břemena. Intenzitu zásahu do práv lze odstupňovat různým obsahem práv odpovídajícím věcnému břemeni. Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12.5.1999, č.j. 10 Ca 67/99-32.

stavební parcely, bylo zřízeno věcné břemeno odpovídající strpění tohoto vedení. Pro podzemní vedení komunikační sítě je stanoveno ochranné pásmo v šíři 1,5 m po stranách krajního vedení. Jestliže kabelová rýha dosahuje šířky 0,5 m, bude se jednat o linii o šíři 3,5 m, kde nelze bez souhlasu vlastníka komunikačního vedení nebo rozhodnutí stavebního úřadu provádět zemní práce nebo terénní úpravy, zřizovat stavby či umísťovat konstrukce nebo jiná podobná zařízení, vysazovat trvalé porosty. Činnosti v ochranném pásmu podzemního komunikačního vedení, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k tomuto vedení nebo které by mohly ohrozit bezpečnost a spolehlivost jeho provozu, je možné vykonávat jen po předchozím souhlasu vlastníka vedení. Je otázkou, zda zřízení takového věcného břemena v případě stavební parcely, kterou vedení komunikačního vedení přetne, má za následek její absolutní nevyužitelnost či využitelnost s nepřiměřenými obtížemi. Vlastník dotčeného pozemku by spíše volil variantu odkoupení nebo vyvlastnění celého pozemku, protože je snadné si představit, že kompenzace, která bude za zřízení věcného břemene poskytnuta, nenahradí skutečné tržní znehodnocení celého pozemku. Je poté na vyvlastňovacím úřadu, zda shledá naplnění podmínek pro prolomení zásady přiměřenosti vyvlastnění či bude usilovat o její naplnění. Je nepochybné, že vyvlastnitel nebude mít o takový pozemek zájem. Jeho jediným cílem bude umístit na pozemku podzemní vedení komunikační sítě a nebude mít žádný zájem o pozemek jako takový. Jedna z podob nynějšího ust. § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění v průběhu přípravy tohoto zákona hovořila o tom, že o úplném přechodu práva rozhodne vyvlastňovací úřad, jestliže by to bylo pro vyvlastňovaného příznivější. Takováto díkce by ale značně snižovala vyvlastňovacímu orgánu možnost úvahy a mohla by i vést k hojnému spekulativnímu nákupu pozemků, které by byly následně vyvlastňovány jako celek.

Literatura uvádí<sup>118</sup>, že žádost dle ust. § 4 odst. 3 je možné podat kdykoli v průběhu celého řízení. Nejvyšší správní soud ale spojil podání této žádosti s podáním námitek proti vyvlastnění při nařízeném ústním jednání<sup>119</sup>, pro jejichž podání platí koncentrační zásada a k námitkám nebo důkazům uplatněným po ústním jednání vyvlastňovací úřad ze zákona nepřihlíží.

---

<sup>118</sup> Viz Sedláčková, V. : Nová právní úprava problematiky vyvlastnění, In: Stavební právo - Bulletin, č.4/2006, Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 336.

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2006 č.j. 3 As 35/2005-63: „ (...) Námitky proti vyvlastnění (§ 113 odst. 3 stavebního zákona) lze podat (nejpozději při ústním jednání) proto, že účastník řízení nebo jiný oprávněný tvrdí, že zákonné důvody pro vyvlastnění nejsou dány, proto, že vyvlastnění není navrhováno pouze v nezbytném rozsahu, a proto, že navrhovaná výše náhrady za vyvlastnění je v rozporu s obecně závazným právním předpisem. Námitky proti vyvlastnění lze však podat také tehdy, jestliže účastník řízení (vlastník nebo jiný oprávněný) tvrdí, že jsou splněny podmínky § 110 odst. 3 věty třetí stavebního zákona, tedy že by mohl zbývající část pozemku užívat jen s nepřiměřenými obtížemi, a současně požádá, aby tato část pozemku byla také vyvlastněna.“ Jedná se o rozhodnutí, které se vztahuje ještě k úpravě vyvlastnění dle starého stavebního zákona. Nemyslím si však, že by ustanovení zákona o vyvlastnění odůvodňovala změnu v nahlížení na popisovaný problém.

## 8. Náhrada za vyvlastnění

Princip náhrady za vyvlastnění je jednou z ústavních podmínek expropriace. Při zásazích do základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu<sup>120</sup>. V případě vyvlastnění půjde zejména o zásah do práva vlastnit majetek. Existuje-li takový veřejný zájem, který legitimizuje omezení práv jednoho vlastníka ve prospěch jiného, lze přistoupit k omezení práv pouze v případě adekvátní náhrady za takový zásah, a to takové náhrady, která bude spravedlivá a přiměřená a která vyváží vyvlastňovanému majetkovou újmu, ke které dojde v důsledku vyvlastnění. Právě z těchto zásad se snaží vycházet úprava obsažená v zákoně o vyvlastnění a deklaruje je v ust. § 10 odst. 3, věta první.

Náhrada bude realizována zpravidla v penězích, ale zákon o vyvlastnění výslovně umožňuje, aby k poskytnutí náhrady za odnětí vlastnického práva došlo formou jiného věcného plnění, které může spočívat v poskytnutí jiného pozemku nebo stavby. Předpokladem takového „protiplnění“ je dohoda vyvlastnítele s vyvlastňovaným. Právo na vyrovnání rozdílu cen těchto nemovitostí zůstává zachováno. Starý stavební zákon alternativní náhradu rovněž připouštěl, ale pouze na základě zmocnění ve zvláštním zákoně<sup>121</sup>.

Stěžejním aspektem pro zjištění a určení výše náhrady je ocenění pozemku, stavby či práva odpovídajícímu věcnému břemenu, tedy činnost, kdy je určitému předmětu či právu přiřazován peněžní ekvivalent. Způsobů oceňování je celá řada a jejich aplikací lze dospět k různým výsledkům. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, rozlišuje nákladový, výnosový nebo porovnávací způsob oceňování, oceňování podle jmenovité hodnoty, oceňování podle účetní hodnoty či oceňování podle hodnoty kurzové a oceňování sjednanou cenou. Možné jsou i kombinace těchto způsobů. Pokud zákon

<sup>120</sup> Viz ust. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>121</sup> Takovým zvláštním zákonem byl zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, který v ust. § 7 umožňuje, aby v případě vyvlastnění sportovního zařízení (budova, pozemek, jejich soubor nebo jiné objekty zřízené nebo vyhrazené k provozování sportu) byla vlastníku sportovního zařízení poskytnuta náhrada ve formě věcného plnění ve srovnatelném rozsahu a kvalitě.

o oceňování majetku nestanoví některý z výše uvedených způsobů oceňování, oceňuje se obvyklou cenou. Cena obvyklá má tak povahu jakéhosi subsidiárního způsobu oceňování.

Do způsobu oceňování pozemků a staveb pro účely vyvlastnění přináší nová úprava podstatnou změnu. Ust. § 10 odst. 1 písm. a) totiž stanoví, že v případě, kdy dochází vyvlastněním k odnětí vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, včetně jejich součástí a příslušenství<sup>122</sup>. Předcházející úprava vycházela z tzv. náhradové vyhlášky federálního ministerstva financí č. 122/1984 Sb. V otázce náhrady za stavby, pozemky a porosty na nich odkazovala na platné cenové předpisy. Těmi byly a stále jsou především zákon o oceňování majetku a vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o oceňování majetku. Zákon a vyhláška stanovují pro jednotlivé druhy nemovitostí a trvalých porostů konkrétní způsoby oceňování (nákladový, výnosový a porovnávací, příp. jejich kombinace) a nemohlo tak dojít k aplikaci ustanovení zákona o použití ceny obvyklé. Prostředkem, který měl sloužit k tomu, aby se ceny zjištěné podle cenového předpisu více přiblížily cenám, za které se nemovitosti skutečně prodávají, byl soubor koeficientů, který tvoří přílohu vyhlášky 540/2002 Sb<sup>123</sup>.

Zákon o vyvlastnění tedy výslovně odkazuje na použití ceny obvyklé. Obvyklá cena, jinak označovaná též jako cena obecná, není ale v našem právním řádu novým pojmem. Ustanovení o ceně obecné obsahoval již Obecný zákoník občanský z roku 1811, který v ust. § 305 uváděl: „Odhadne-li se věc podle užitku, který v určité době a na určitém místě obvykle dává, ustanoví se její řádná a obecná cena; hledí-li se však ke zvláštním poměrům a ke zvláštní oblíbě, kterou má ve věci pro náhodné její vlastnosti ten, komu se její hodnota má nahraditi, je to její cena mimořádná. Ust. § 306: „Není-li nic jiného vymíněno nebo

<sup>122</sup> Viz ust. § 120 a § 121 občanského zákoníku. V této souvislosti je třeba zmínit ust. § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého je vlastník pozemků vlastníkem porostů na něm vzešlých. Toto ovšem neplatí u pozemků daných smluvně do užívání, u nichž je vlastníkem jiných než trvalých porostů uživatel, pokud se s vlastníkem nedohodne jinak. Tato okolnost musí být ve vyvlastňovacím řízení zohledněna.

<sup>123</sup> Viz Bradáč, A., Fiala, J. : Nemovitosti – Oceňování a právní vztahy, 3. vydání, LINDE, Praha, 2004, str. 542.

zákonem ustanoveno, je při odhadu věci směrnicí vždy cena obecná.“ Obecnou cenou se zabýval i Nejvyšší soud České republiky v rozhodnutí vydaném pod sp. zn. 2 Cdon 425/96 ze dne 30. ledna 1998: „Základem pro stanovení přiměřené náhrady při vypořádání podílového spoluvlastnictví k nemovitosti je její obecná cena obvyklá v daném místě v době rozhodování. Není na místě vycházet z tzv. odhadní ceny, zjištěné znaleckým posudkem podle cenového předpisu<sup>124</sup>... V těchto případech má cena zjištěná podle cenových předpisů jen určitý informativní, orientační význam a je směrodatná zejména pro daňové účely. Jinak ovšem platí zásada smluvní volnosti a účastníci smlouvy již nejsou vázáni cenou zjištěnou podle cenového předpisu. Přitom pouze obecná cena vyjadřuje aktuální tržní hodnotu nemovitostí... Aby náhrada byla přiměřená, musí vyjadřovat cenu závislou nejen na konstrukci a vybavení, velikosti a stáří věci (stavby), ale i zájmu o ni, tj. na poptávce a nabídce v daném místě a čase.“

Zákon o oceňování majetku používá pojem ceny obvyklé a definuje ji v ust. § 2 odst. 1: „... Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodejkách stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přiřkládaná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim.“

Cena obvyklá je běžná cena pravidelně se opakující v daném místě a čase. Je zjišťována analýzou trhu z úrovně realizovaných prodejů či

---

<sup>124</sup> Jednalo se o dříve platnou vyhlášku Ministerstva financí České republiky č. 393/1991 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

případně vybudování staveb, které jsou stejné nebo srovnatelné v daném místě a čase. Měla by pak představovat odraz zprůměrovaných dohodnutých cen za věci srovnatelného druhu, vlastností stáří apod., jak se utvářejí v určité lokalitě a za určitých časově proměnlivých podmínkách. Při jejím odvozování lze přihlížet jen k objektivním znakům směny věci, nikoli k významu, jaký může mít vlastnictví a na něj navazující možnost užívání věci z hlediska jejího užitku pro určitou osobu<sup>125</sup>.

Určitý problém může představovat situace, kdy trh s odhadovanou nemovitostí v dané lokalitě neexistuje. Otázkou je, zda se má znalec pokusit tržní cenu odhadnout nebo má použít jiné způsoby oceňování dle zákona o oceňování a jeho prováděcí vyhlášky.

Zákon o vyvlastnění tedy zavádí do úpravy náhrad za vyvlastnění princip ceny obvyklé. Zároveň ale připouští možnost poskytnutí náhrady ve výši ceny zjištěné dle cenového předpisu, tedy jiným způsobem oceňování. Jedná se o situaci, kdy by cena obvyklá byla nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu. Vlastníci některých reálně téměř neprodejných nemovitostí tak získají více, než by získali při tržním prodeji.

Pokud vyvlastnění spočívá v omezení vlastnického práva v podobě zřízení práva odpovídajícímu věcnému břemeni nebo naopak vyvlastněním věcné břemeno zaniklo, poskytuje se náhrada ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu. Způsob oceňování těchto práv upravuje ust. § 18 zákona o oceňování majetku, podle kterého se právo odpovídající věcnému břemenu oceňuje výnosovým způsobem na základě ročního užitku ve výši obvyklé ceny. Z obvyklé ceny se při stanovování ročního užitku nevychází, pokud ho lze zjistit ze smlouvy, z výsledků řízení o dědictví nebo z rozhodnutí příslušného orgánu, pokud při vzniku věcného břemene byl roční užitek z tohoto břemene uveden a není-li o více než jednu třetinu nižší než cena obvyklá. Takto zjištěný roční užitek se násobí počtem let užívání práva, nejvýše však pěti. Patří-li právo určité osobě na dobu jejího života, oceňuje se

---

<sup>125</sup> Viz Bradáč, A., Fiala, J.: Nemovitosti – Oceňování a právní vztahy, 3. vydání, LINDE, Praha, 2004, str. 543.

desetinásobkem ročního užitku. Nelze-li cenu takto zjistit, oceňuje se právo jednotně částkou 10.000,- Kč.

Dle sdělení Ministerstva financí ČR k oceňování práv odpovídajících věcným břemenům<sup>126</sup> se při ocenění vychází z násobku zjištěného ročního užitku bez diskontování budoucích ročních čistých výnosů<sup>127</sup>. Podstatnou je ta skutečnost, že při zjišťování ročního užitku se má vycházet z úrovně obvyklých cen. V současné době lze ve většině případů říci, že roční užitek z výkonu vlastnického práva k pozemku či stavbě lze ztotožnit s výší ročního nájemného za jejich užívání. Nájemné je v současnosti sjednáváno volně, jen malá část je regulována. Znalec tak bude vycházet z výše ročního nájemného obvyklého v daném místě a čase, pokud ho nebude možné stanovit způsobem dle ust. § 18 odst. 2 zákona o oceňování majetku. Nemělo by tedy dojít k situaci, kdy vyvlastňovací úřad rozhodne o zřízení věcného břemene, které spočívá ve zřízení a provozování telekomunikační trasy dle zákona o elektronických komunikacích, k zemědělskému pozemku v rozsahu 75 m<sup>2</sup> za náhradu ve výši 30,50 Kč. V tomto konkrétním případě vyvlastnitel při navrhování výše náhrady vycházel ze simulovaného ročního nájemného, tj. u zemědělské půdy dle ust. § 22 odst. 9 zákona o půdě 1% ceny pozemku dle vyhlášky 380/2001 Sb. Podle této vyhlášky činila v dané době průměrná cena za zemědělský pozemek v daném katastrálním území 8,12 Kč/m<sup>2</sup>. Roční užitek poté činil 6,10 Kč (1% z 8,12 násobeno rozsahem věcného břemene). Pětinásobek ročního užitku pak činil 30,50 Kč.

Ust. § 10 odst. 2 zákona o vyvlastnění dále zavádí kromě výše uvedených náhrad nově i nárok vyvlastňovaného na náhradu za účelně vynaložené stěhovací náklady, náklady spojené se změnou místa podnikání a další obdobné náklady, které vznikly následkem vyvlastnění a v souvislosti s ním. Můžeme hovořit o jakési související újmě, jejíž výši je ale povinen prokazovat vyvlastňovaný.

<sup>126</sup> Sdělení ministerstva financí k oceňování práv odpovídajících věcným břemenům č. j. 162/38 024/1999.

<sup>127</sup> Více ke způsobu výpočtu oceňování práv odpovídajících věcným břemenům viz Hába, J., Švancarová, Š. : Věcná břemena a náhrady za ně z pohledu oceňovatele, In: Právní rádce č. 12/2005, str. 10-17.



Základním východiskem pro vyvlastňovací úřad při rozhodování o výši náhrady za vyvlastnění má být znalecký posudek, který je povinnou přílohou žádosti o vyvlastnění. Znalecký posudek nesmí být při zahájení vyvlastňovacího řízení starší 90 dnů a má být vyhotoven na žádost vyvlastňovaného nebo na žádost vyvlastnítele, jestliže s tím vyvlastňovaný souhlasí. Pokud by nedošlo k vyhotovení znaleckého posudku, ustanoví znalce vyvlastňovací úřad a takto ustanovený znalec posudek vyhotoví. Znalecký posudek má přinést jednak dostatečnou transparentnost do procesu zjišťování a určování náhrady a zároveň i možnost kvalifikovaného přezkoumání stanovené náhrady. Zákon o vyvlastnění v této souvislosti ukládá určeným osobám povinnost k poskytnutí potřebné součinnosti znalci při vypracovávání posudku. Jestliže tyto povinnosti nebudou splněny, ztrácí vyvlastňovaný možnost vznášet námítky proti ocenění ve znaleckém posudku. Náklady spojené s vyhotovením znaleckého posudku ale hradí vždy vyvlastnitel. Znalecký posudek přichází v úvahu rovněž při vyčíslování nákladů dle ust. § 10 odst. 2, ale v tomto případě nemá obligatorní povahu. Pokud by ovšem byl vypracován, náklady spojené s jeho vyhotovením hradí opět vyvlastnitel.

Poskytnutí náhrady je povinností vyvlastnítele. V jeho zájmu dochází k vyvlastnění a jemu vzniká majetkový prospěch v podobě vzniku majetkových práv nebo zániku dosavadních omezení. Vyvlastniteli tedy musí vzniknout povinnost za získaný majetkový prospěch nahradit újmu, ke které došlo v majetkové sféře vyvlastňovaného. Osobou oprávněnou k poskytnutí náhrady bude zpravidla vlastník, ale může jí být i jiná osoba, jejíž jiné právo vyvlastněním zaniklo, buď proto, že bylo přímo předmětem vyvlastnění (např. oprávněný z věcného břemene při zrušení tohoto práva) nebo z toho důvodu, že zaniklo jako důsledek vyvlastnění (viz dále Kapitola 9. Práva třetích osob). Výše náhrady je součástí výroku rozhodnutí o vyvlastnění, ve kterém vyvlastňovací úřad stanoví i lhůtu pro zaplacení náhrady oprávněné osobě. Tato lhůta nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Pokud by vyvlastnitel nezaplatil určenou náhradu ani do 30 dnů po uplynutí lhůty k plnění, je vyvlastňovaný

oprávněn žádat o zrušení vyvlastňovacího rozhodnutí. Zákon o vyvlastnění tímto ustanovením ve srovnání se starým stavebním zákonem rozšiřuje možnosti revokace rozhodnutí o vyvlastnění. Dle starého stavebního zákona skutečnost, že vyvlastnitel ve stanovené lhůtě náhradu nezaplatil, nebyla důvodem pro zrušení rozhodnutí a vyvlastňovaný neměl možnost dosáhnout předchozího právního stavu. Způsob, kterým mohl dosáhnout ochrany svých práv, byl pouze návrh na nařízení soudního výkonu rozhodnutí nebo návrh na nařízení exekuce.

Ve vyvlastňovacím řízení může nastat situace, že osoba oprávněná k náhradě nebude známa, nebude znám její pobyt nebo se dostane do prodlení<sup>128</sup>. V těchto případech ukládá zákon o vyvlastnění vyvlastniteli, aby složil náhradu ve lhůtě stanovené pro poskytnutí náhrady do soudní úschovy. Tedy u okresního soudu, v jehož obvodu je místo plnění, a postupem dle ustanovení řízení o úschovách obsažených v občanském soudním řádu<sup>129</sup>. V případě smrti oprávněné osoby složí vyvlastnitel náhradu u soudu příslušného k projednání dědictví nebo u soudního komisaře pověřeného provést úkony v řízení o dědictví po zemřelé osobě.

Toto pojetí právní úpravy náhrady za vyvlastnění bylo zčásti promítnuto již do starého stavebního zákona, a to zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění s účinností od 1. července 2006.

V souvislosti s náhradou za vyvlastnění je třeba zmínit i to, že vyvlastnění je, ač nedobrovolným, úplatným přechodem vlastnictví k nemovitosti, a jako takové podléhá dani z převodu nemovitostí dle zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Jestliže dojde k vyvlastnění, poplatníkem daně z převodu nemovitostí je vyvlastnitel<sup>130</sup>, pokud se na tento přechod nebude vztahovat osvobození od daně z převodu nemovitostí. Tomu bude zpravidla v případě přechodů nemovitostí z a na Českou republiku. Základem daně je v případě vyvlastnění výše

<sup>128</sup> Viz ust. § 522 občanského zákoníku.

<sup>129</sup> Ust. § 185a až 185h zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>130</sup> Viz ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí nabyvatel.

náhrady za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu a sazba daně činí 3 % z tohoto základu. V případě, že náhrada za vyvlastnění spočívá v jiném pozemku či stavbě a dochází tedy k dvojímu přechodu vlastnického práva k nemovitostem, považují se tyto přechody za přechod jediný a daň se vybere z přechodu nemovitosti z vlastnictví vyvlastňovaného. Vyvlastňovaný není zatížen daňovou povinností ani nemusí podávat daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí. Odlišná situace ale může nastat tehdy, jestliže se vyvlastniteli podaří uzavřít s vlastníkem dohodu a k vyvlastnění nedojde. Poplatníkem daně z převodu nemovitostí se stává prodávající, jestliže bude uzavřena kupní smlouva, nebo převodce i nabyvatel, dojde-li k dohodě o výměně nemovitostí<sup>131</sup>. V takovém případě budou povinni platit daň převodce i nabyvatel společně a nerozdílně. Stranou nelze ponechat ani daň z příjmu při převodech či přechodech nemovitostí. Došlo-li k vyvlastnění, je příjem představovaný náhradou za ně od daně z příjmu osvobozen<sup>132</sup>. V případě smluvního převodu k takovému paušálnímu osvobození od daně z příjmu nedochází a je třeba zkoumat, zda budou naplněny jiné zákonné důvody pro osvobození. Půjde zejména o požadavek, aby doba mezi nabytím nemovitosti a jejím prodejem přesáhla 5 let<sup>133</sup>. Účelem zavedení této pětileté lhůty byla snaha zamezit spekulacím s pozemky.

Porovnáme-li s ohledem na novou koncepci náhrad za vyvlastnění, která má zaručit skutečně spravedlivou náhradu, daňové povinnosti, které vznikají vlastníkově, lze konstatovat, že vyvlastnění je pro něj výhodnější než dobrovolný převod nemovitosti. Vyvlastňovaný není poplatníkem daně z převodu nemovitostí a je osvobozen od placení daně z příjmu fyzických, resp. právnických osob, bez ohledu na dobu, po kterou je vlastníkem předmětné nemovitosti. Bylo by žádoucí, aby minimálně na úrovni zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí došlo k novelizaci, která by poplatníkem daně z převodu nemovitostí pro případ, že nemovitost je převáděna z toho

<sup>131</sup> Ovšem nabývá-li nemovitost stát daňová povinnost poplatníkovi nevznikne.

<sup>132</sup> Viz ust. § 4 odst. 1 písm. zd) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>133</sup> Dále např. viz ust. § 4 odst. 1 písm. a), b), g).

důvodu, aby nabyvatel mohl naplnit účel vyvlastnění předpokládaný zvláštními zákony, určila nabyvatele. Obdobně lze uvažovat i o tom, aby i příjem získaný na základě výše uvedené smlouvy, byl osvobozen od povinnosti odvádět z něj daň.

## 9. Práva třetích osob

Často bude docházet k situacím, že pozemky či stavby, které budou předmětem vyvlastnění, budou zatíženy právy třetích osob, tj. osob odlišných od vyvlastňovaného. Těmito právy jsou jednak práva, která mají povahu tzv. zajišťovací prostředku, a to právo zástavní, podzástavní a zajišťovací převod práva k pozemku nebo stavbě, dále se bude jednat o právo nájmu pozemku, stavby nebo jejich části, právo nájmu bytu a věcné břemeno váznoucí na pozemku nebo stavbě. Zákon o vyvlastnění určuje, která z těchto práv vyvlastněním zanikají, která nezanikají a o kterých je vyvlastňovací úřad oprávněn rozhodnout, že trvají dále.

Právo zástavní a podzástavní váznoucí na nemovitosti i zajišťovací převod práva k nemovitosti zanikají vyvlastněním ze zákona. Vyvlastňovací úřad o nich v rozhodnutí o vyvlastnění nerozhoduje. S jejich zánikem v důsledku vyvlastnění ale nastává jiná právní skutečnost, a to, že dosud nesplatné pohledávky zajištěné těmito právy se stávají splatnými. Vyvlastnitel má následně povinnost zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli a osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu práva poskytnout náhradu za takto zaniklá práva až do výše dosud neuhrazených zajištěných pohledávek s příslušenstvím, pokud se tyto osoby práva na úhrady nevzdaly. V rozsahu, v jakém vyvlastnitel plní těmto oprávněným osobám, zproští se povinnosti poskytovat náhradu vyvlastňovanému. Tato náhrada se tedy poskytuje z náhrady pro vyvlastňovaného.

Ve srovnání se starým stavebním zákonem zde dochází k určitému posunu ve prospěch ochrany věřitelů. Ust. § 111 odst. 3 starého stavebního zákona předpokládalo dohodu o rozdělení náhrady mezi dosavadním vlastníkem a osobami, kterým na vyvlastňované nemovitosti vázla práva. Jestliže k této dohodě nedošlo, vyvlastnitel složil náhradu u soudu a ten rozhodoval o uspokojení nároků jednotlivých osob. Nyní se pohledávky stávají splatnými a mají být uspokojeny přímo vyvlastnitelem. Rozhodnutí o poskytnutí těchto náhrad je obligatorní součástí rozhodnutí o vyvlastnění. Vyvlastňovací

úřad zjišťuje okruh oprávněných osob z žádosti o vyvlastnění, ve které je vyvlastnitel povinen označit práva třetích osob váznoucích na vyvlastňovaných nemovitostech.

Zákon o vyvlastnění ovšem neupravuje, jakým způsobem v otázce uspokojení věřitelů vyvlastňovaného postupovat, pokud náhrada pro vyvlastňovaného spočívá v poskytnutí jiného pozemku nebo stavby, tedy užije-li se ust. § 11 zákona o vyvlastnění. Lze uvažovat o tom, že by zajišťovací prostředky váznoucí na nemovitosti přešly na nemovitost poskytovanou jako náhrada za vyvlastnění, ale takovéto řešení má soukromoprávní charakter, předpokládá dohodu vyvlastňovaného s věřiteli a vyvlastňovací úřad takovouto pravomocí ze zákona nedisponuje. Navíc zákon o vyvlastnění výslovně hovoří o zesplatnění zajištěných pohledávek v důsledku vyvlastnění. Jestliže tedy vyvlastnitel poskytuje věcné a nikoli peněžité plnění, bude povinnost k zaplacení pohledávek ležet na vyvlastňovaném. V úvahu by ještě přicházela možnost, že by vyvlastňovací úřad na dohodu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným nepřistoupil a určil náhradu peněžitou, ale z dikce ust. § 24 odst. 2 písm. c) zákona o vyvlastnění plyne, že tuto možnost nemá. Dojde-li k dohodě podle ust. § 11 zákona o vyvlastnění, postupuje vyvlastňovací úřad tak, jak mu ukládá zákon. Tedy určí, jaký pozemek či stavba přechází do vlastnictví vyvlastňovaného.

Rovněž právo nájmu pozemku, stavby a jejich částí a věcná břemena váznoucí na nemovitosti vyvlastněním zanikají. Ale na rozdíl od tzv. zajišťovacích prostředků může vyvlastňovací úřad rozhodnout o tom, že trvají dále. Takto rozhodne vyvlastňovací úřad tehdy, jestliže bude dán veřejný zájem na tom, aby nadále existovaly. Bude se jednat především o věcná břemena vzniklá přímo ze zákona. Dojde-li ale k zániku těchto práv, vzniká nájemci či oprávněnému z věcného břemene nárok na náhradu zjištěnou dle zákona o oceňování majetku. Rovněž rozhodnutí o náhradě poskytované těmto osobám je součástí výroku rozhodnutí o vyvlastnění a vyvlastnitel jim musí náhradu poskytnout ve stejné lhůtě jako vyvlastňovanému. Dle dikce ust. § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění je neposkytnutí náhrady za zaniklé právo

nájmu či za věcné břemeno ve stanovené lhůtě důvodem pro podání žádosti o revokaci rozhodnutí o vyvlastnění. Může tedy mít stejné právní účinky jako v případě, kdy nebude náhrada poskytnuta vyvlastňovanému. Podání této žádosti ale zákon o vyvlastnění umožňuje pouze vyvlastňovanému. Je tomu tak zřejmě i z toho důvodu, že účinky vyvlastnění v podobě zániku práv třetích osob zůstávají zachovány i po případném zrušení rozhodnutí o vyvlastnění.

Právo třetích osob, které vyvlastněním nezaniká, je právo nájmu bytu. Zákon o vyvlastnění ale umožňuje vyvlastniteli vypovědět nájem bytu. Kromě důvodů stanovených občanským zákoníkem, též z důvodu, že další užívání bytu nájemcem brání dosažení účelu vyvlastnění. Pokud by k vypovědi z tohoto důvodu došlo, náleží nájemci bytová náhrada v podobě přiměřeného náhradního bytu, tj. bytu, který je podle místních podmínek zásadně rovnocenný bytu, který má vyklidit<sup>134</sup>.

Všem výše uvedeným tzv. třetím osobám přiznává zákon o vyvlastnění postavení účastníka řízení o vyvlastnění s jedinou výjimkou. Tou je právě nájemce bytu, kterého zákon o vyvlastnění z účastenství výslovně vyjímá. Rozhodnutí o vyvlastnění se jeho práva nedotýká a toto právo mu zůstává zachováno. Ostatní postavení účastníka vyvlastňovacího řízení mají a mohou vykonávat všechna práva, která jim jako účastníkům náleží. Zejména půjde o právo účasti na ústním jednání, právo vznášet námitky proti vyvlastnění a právo podat odvolání.

---

<sup>134</sup> Viz ust. § 712 odst. 2 občanského zákoníku.

## 10. Účely vyvlastnění

Jak již bylo několikrát zmíněno, zákon o vyvlastnění nestanoví účely, pro které lze vyvlastnit, a odkazuje na zvláštní zákony. Těmi jsou zejména následující předpisy, přičemž řada z nich připouští i jiná omezení vlastnického práva.

S ohledem na formulace některých zákonů obsahujících účely vyvlastnění je třeba uvést, že tzv. změnový zákon č. 186/2006 Sb. dostatečně reflektoval vazby na územní plánování podle nového stavebního zákona, ale změny provedené v návaznosti na zákon o vyvlastnění nejsou dostatečné. Pomineme-li duplicitní uvádění podmínek pro vyvlastnění a odkazy na starý stavební zákon, pak závažnější problém představují případy, kdy je pravomoc podat žádost o vyvlastnění svěřena výhradně správnímu orgánu (zákon o státní památkové péči, lázeňský zákon či vodní zákon). Taková formulace je konformní s předcházející úpravou<sup>135</sup>, která umožňovala, aby vyvlastňovací řízení bylo zahájeno i na návrh orgánu státní správy, ale tento již nenaplnuje znaky vyvlastnitel dle zákona o vyvlastnění. V takových případech se bude patrně jednat o nerealizovatelný účel vyvlastnění, a proto by zákonem měly být k podání žádosti o vyvlastnění aktivně legitimovány obec, kraj a případně stát.

### 10.1. Vyvlastnění podle stavebního zákona

Stavební zákon obsahuje účely vyvlastnění v ust. § 170. Účely v něm obsažené můžeme obecně rozdělit na ty, jejichž realizace předpokládá jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci, a ty, které takto vymezeny být nemusí.

Do první skupiny patří realizace veřejně prospěšných staveb<sup>136</sup> dopravní a technické infrastruktury včetně ploch nezbytných k zajištění jejich výstavby a řádného užívání. Tento účel vyvlastnění již nezahrnuje všechny veřejně prospěšné stavby, jak tomu bylo v úpravě předcházející a i ve vládním návrhu nového zákona, ale pouze stavby

<sup>135</sup> Viz ust. § 112 odst. 2 starého stavebního zákona.

<sup>136</sup> Pojem veřejně prospěšné stavby definuje stavební zákon v ust. § 2 odst. 1 písm. l).



výše uvedené. Dopravní infrastrukturou budou zejména stavby pozemních komunikací, lodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení, v případě technické infrastruktury půjde např. o vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, energetické vedení. Tyto stavby musí být výslovně jako veřejně prospěšné vymezeny v územně plánovací dokumentaci a ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, který tvoří grafickou část územně plánovací dokumentace. V tomto výkresu musí být rozlišeny plochy, ve kterých je možné přistoupit k vyvlastnění pozemků a staveb, od ploch, ve kterých lze uplatnit pouze předkupní právo<sup>137</sup>.

Dále lze vyvlastnit pro realizaci veřejně prospěšných opatření<sup>138</sup> spočívajících ve snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, ve zvyšování retenčních schopností území, v založení prvků územního systému ekologické stability a v ochraně archeologického dědictví. Veřejně prospěšné opatření je novým prvkem ve stavebním zákoně a v jeho důsledku je možné uplatnit veřejný zájem na vyvlastnění podle územně plánovací dokumentace nejen pouze pro veřejně prospěšné stavby, jak tomu bylo dle předcházející úpravy, ale i pro opatření nestavební povahy. Podobně jako u veřejně prospěšných staveb nelze vyvlastnit pro všechny druhy veřejně prospěšných opatření, ale pouze pro ty, které jsou uvedeny v ust. § 170 odst. 1 písm. b) a jsou vymezeny v územně plánovací dokumentaci tak, jak bylo popsáno u veřejně prospěšných staveb.

Vyvlastnit lze i pro stavby a opatření, které jsou v územně plánovací dokumentaci vymezeny k zajišťování obrany a bezpečnosti státu.

Posledním účelem vyvlastnění dle stavebního zákona, který vyžaduje, aby byl vymezen v územně plánovací dokumentaci, je asanace (ozdravění) území.

Účelem vyvlastnění, který vzbuzuje asi nejrozporuplnější reakce, je vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku nebo stavbě,

---

<sup>137</sup> Viz kapitola 7.5.

<sup>138</sup> Pojem veřejně prospěšného opatření definuje stavební zákon v ust. § 2 odst. 1 písm. m).

který byl v novém stavebním zákoně doplněn o podmínky pro řádné užívání stavby a příjezd pozemku nebo stavbě. Problematickou se jeví otázka, zda se v těchto případech jedná o veřejný zájem nebo pouze o střet dvou zájmů soukromoprávních. Judikatura<sup>139</sup> shledala užití tohoto vyvlastňovacího titulu důvodným a i v novém stavebním zákoně zůstal zachován.

## **10.2. Vyvlastnění podle horního zákona**

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, předpokládá možnost vyvlastnění pro účely dobývání výhradního ložiska. Výhradními ložisky jsou ložiska vyhrazených nerostů<sup>140</sup>, která zákon označuje za nerostné bohatství České republiky a prohlašuje je za vlastnictví České republiky. Ochrana výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání se zajišťuje rozhodnutím Ministerstva životního prostředí o stanovení chráněného ložiskového území. Jestliže dojde k vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a udělení povolení k dobývání ložiska báňským úřadem, je organizace<sup>141</sup> oprávněna k těžbě výhradního ložiska. Povinnosti a oprávnění organizací při dobývání výhradních ložisek upravuje ust. § 31 horního zákona. Pro plnění úkolů stanovených horním zákonem je organizace dle ust. § 31 odst. 4 písm. b) oprávněna nabývat nemovitosti nebo práva k nim, a to rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva. Z uvedeného ustanovení jako by vyplývala možnost okamžitého vyvlastnění bez nutnosti pokusit se předem o soukromoprávní vyřešení věci. Tak tomu samozřejmě není, i organizace dle horního zákona jsou povinny pokusit se nejprve o dohodu. Uplatní se všechny podmínky upravené zákonem o vyvlastnění, horní zákon upravuje pouze účel.

<sup>139</sup> Viz kapitola 7.2. a judikatura v ní uvedená.

<sup>140</sup> Viz ust. § 3 odst. 1 horního zákona. Ust. odst. 2 stanoví, že ostatní nerosty jsou nevyhrazené. V pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne Ministerstvo průmyslu a obchodu v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky.

<sup>141</sup> Ust. § 5a horního zákona: „Právníké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti 2) při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost, se považují za organizace podle tohoto zákona.“

### 10.3. Vyvlastnění podle lázeňského zákona

Lázeňský zákon<sup>142</sup> umožňuje vyvlastnění v souvislosti ochranou poskytovanou přírodním léčivým zdrojům<sup>143</sup> a zdrojům přírodních minerálních vod<sup>144</sup>. Dle ust. § 33 odst. 1 lázeňského zákona lze vlastnická práva k nemovitostem omezit nebo nemovitosti vyvlastnit pouze ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti. Dá se říci, že lázeňský zákon v tomto ustanovení spojuje účel vyvlastnění a veřejný zájem, když říká „Veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí...“, což spíše směřuje k vymezení veřejného zájmu, avšak veřejný zájem je neurčitý právní pojem a nelze jej stanovit v právní normě<sup>145</sup>. Dané ustanovení by mělo být vykládáno tak, že vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k nemovitostem je možné ve veřejném zájmu pro účely vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a účely ochrany zdrojů v zájmu zachování jejich kvantitativních a kvalitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti.

V ust. § 33 odst. 2 lázeňský zákon blíže určuje podmínky, za kterých lze přikročit k vyvlastnění. Omezení vlastnického práva k nemovitosti je možné, brání-li vlastník vyhledávání přírodního léčivého zdroje. Pokud vlastník nemovitosti brání využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody, lze vlastnická práva omezit nebo nemovitost vyvlastnit. Zvláště v těchto případech bude třeba pečlivě zvažovat přiměřenost zásahu, a to zda k naplnění účelu postačí omezení vlastnického práva nebo bude třeba přistoupit k úplnému vyvlastnění. Řízení o vyvlastnění provádí vyvlastňovací úřad na základě žádosti Ministerstva zdravotnictví.

<sup>142</sup> Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>143</sup> Viz ust. § 2 odst. 1 lázeňského zákona.

<sup>144</sup> Viz ust. § 2 odst. 2 lázeňského zákona.

<sup>145</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 327/2005.

#### **10.4. Vyvlastnění podle zákona o státní památkové péči**

Vyvlastnění k zajištění potřebné péče o kulturní památky upravuje zákon o státní památkové péči<sup>146</sup>. Pojem kulturní památky a národní kulturní památky upravuje zákon v ust. § 2 a § 4. Prohlášením věci za kulturní památku vzniká vlastníkově této věci řada povinností. K základním povinnostem patří povinnost na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. V případě neplnění těchto povinností jsou orgány veřejné správy oprávněny přijímat rozhodnutí o opatřeních, která bude vlastník povinován učinit, či jsou oprávněny provedení takových opatření přímo zajistit na náklad vlastníka. Krajním řešením k zajištění péče o kulturní památku představuje její vyvlastnění podle ust. § 15 odst. 3 zákona. Zanedbává-li vlastník trvale nemovitou kulturní památku, která není státním majetkem, a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem, může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně kulturní památka na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit (ve smyslu odnětí vlastnického práva). V případě vyvlastnění nemovité národní kulturní památky zahajuje řízení o vyvlastnění vyvlastňovací úřad na návrh krajského úřadu. Jinak platí pro vyvlastnění obecné předpisy. Zákon o státní památkové péči umožňuje vyvlastnění nejen věcí nemovitých, ale i movitých, neboť kulturní památkou mohou být i věci movité. Zákon v tomto ustanovení výslovně uvádí vyvlastňovací úřad a v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o vyvlastnění. Bude tedy možné dle zákona o vyvlastnění vyvlastnit kulturní památku, která není pozemkem či stavbou. Zanedbávání povinností vlastníka musí být trvalé, tzn. dlouhodobé, kontinuální a zároveň tím, že vlastník nekoná, hrozí národní kulturní památce, že nebude zachována. Zákon shodně se zákonem o vyvlastnění

<sup>146</sup> Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

upřednostňuje dohodu s vlastníkem. Vyvlastnit lze pouze kulturní památku, která není ve vlastnictví státu.

Zákon o státní památkové péči umožňuje v ust. § 17 odst. 2 také vyvlastnění pozemků nebo staveb, je-li to nezbytně třeba pro vytvoření ochranného pásma nemovité kulturní památky a nedojde-li k dohodě s vlastníkem. V ostatním odkazuje na zákon o vyvlastnění.

### **10.5. Vyvlastnění podle vodního zákona**

Vodní zákon<sup>147</sup> se zmiňuje o vyvlastnění vícekrát. Účel vyvlastnění však obsahuje pouze ust. § 68 vodního zákona. Vodoprávní úřad je oprávněn dle ust. odst. 1 pro účely zmírnění účinků povodní vymezit v záplavovém území rozhodnutím území určená k rozlivům povodní. Ust. odst. 3 dává vodoprávnímu úřadu možnost v případě potřeby podat ve veřejném zájmu návrh na vyvlastnění dotčených pozemků a staveb. Otázkou ale je, zda uvedené ustanovení není s ohledem na novou právní úpravu vyvlastnění obsoletní. Zákon č. 50/1976 Sb., účinný v době přípravy vodního zákona č. 254/2001 Sb., stanovil, že vyvlastňovací řízení se zahajuje na návrh orgánu státní správy, právnické nebo fyzické osoby a v souvislosti s přijetím zákona o vyvlastnění nebyla provedena řešící změna. Vodoprávní úřad je pouhým výkonem státní správy podle vodního zákona, tudíž není možné, aby byl platným vyvlastnitelem ve smyslu zákona o vyvlastnění, tj. tím, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, nebo aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo, aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu. Aby věta druhá ust. § 68 odst. 3 byla aplikovatelná, muselo by patrně dojít ke změně a slova „vodoprávní úřad“ nahrazena slovy „stát, kraj nebo obec“. Není ani jisté, zda-li je v těchto souvislostech vůbec vyvlastnění nutné, jelikož k omezení práva užívání již dochází samotným rozhodnutím vodoprávního úřadu o stanovení území určených k rozlivům povodní. V tomto rozhodnutí omezí vodoprávní orgán po projednání s dotčenými orgány užívání pozemků a staveb v tomto území

<sup>147</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

(ust. odst. 2). K tomuto dochází ve vodoprávním řízení a vyvlastňovací zákon a postup podle něj se v tomto případě neužije (nejsou naplněny základní parametry vyvlastňovacího řízení, např. řízení nevede vyvlastňovací úřad, jak to požaduje zákon o vyvlastnění). Jedná se o veřejnoprávní omezení rozhodnutím vodoprávního úřadu.

Dále se vodní zákon zmiňuje o vyvlastnění v ust. § 11 odst. 4, které stanoví: „Je-li povolené nakládání s vodami nezbytně třeba ve veřejném zájmu a oprávněný své povolení nevyužívá zcela nebo zčásti, může mu vodoprávní úřad uložit povinnost umožnit využití jeho vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami jinou, vodoprávním úřadem určenou fyzickou nebo právnickou osobou, na dobu nezbytně nutnou nebo do doby rozhodnutí o jeho vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, a to za přiměřenou náhradu.“ V tomto případě je pojem „vyvlastnění“ použit ve vazbě na zánik povinnosti, kdy vodoprávní úřad může uložit oprávněnému, který nevyužívá zcela nebo zčásti své povolení k nakládání s vodami, ve veřejném zájmu povinnost umožnit využití jeho vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami jinou, vodoprávním úřadem určenou osobou. Za to mu náleží přiměřená náhrada. Je otázkou, zda se vůbec jedná o stanovení účelu vyvlastnění nebo spíše o stanovení oprávnění vodoprávnímu úřadu dočasně rozhodnout o využívání vodního díla nebo zařízení jinou osobou než oprávněným, přičemž toto oprávnění zaniká mimo uplynutí nezbytně nutné doby i rozhodnutím o vyvlastnění vodního díla nebo zařízení k nakládání s vodami na základě účelu obsaženém v jiném zákoně, např. ust. § 170 zákona č. 183/2006 Sb. Domnívám se, že v tomto případě se jedná o „rozvazovací podmínku“, na základě které zaniká povinnost umožnit využití vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami, a nikoli o účel vyvlastnění.

Vyvlastnění je rovněž zmíněno v ust. § 115 odst. 15 vodního zákona: „K žádosti o vydání povolení ke vzdouvání povrchových vod je žadatel povinen vodoprávnímu úřadu doložit, že má právo k pozemkům a stavbám vzdouváním vody dotčeným, popřípadě, že podal návrh na jejich vyvlastnění nebo že učinil opatření k objasnění nejasných vlastnických vztahů k těmto pozemkům a stavbám nebo ke zjištění

pobytu jejich vlastníků, nejsou-li mu známi.“ V tomto případě je pojem „vyvlastnění“ použit ve vazbě na splnění zákonné povinnosti jako alternativa prokázání práv k pozemkům. Samo o sobě toto ustanovení účel vyvlastnění nezakládá a lze je tudíž využít pouze v případě užití jiných vyvlastňovacích titulů.

Obdobně jako v ust. § 68 odst. 2 je omezení vlastnických práv rozhodnutím vodoprávního úřadu zakotveno i v jiných ustanoveních vodního zákona, např. při vymezení ochranných pásem. Jedná se však o veřejnoprávní omezení, a tudíž se zákon č. 184/2006 Sb., a postup podle něj nepoužijí.

### **10.6. Vyvlastnění podle zákona o ochraně přírody a krajiny**

V zákoně o ochraně přírody a krajiny<sup>148</sup> se vyvlastnění týká ust. § 60 odst. 1, podle kterého lze vyvlastnit nemovitost či práva k ní v případech stanovených zvláštním předpisem. V dikci „za účelem ochrany přírody a krajiny“ v tomto případě nelze spatřovat specifický účel vyvlastnění. Takovýto účel by byl nepřipustně široký a v úvahu tak přicházejí účely stanovené jinými právními předpisy. S ohledem na odkaz uvedený v ust. § 60 odst. 1, který stále směřuje k ust. § 180 odst. 2 starého stavebního zákona, lze soudit, že těmito účely budou především ty, které jsou obsaženy v novém stavebním zákoně. Z tohoto pohledu lze přisuzovat význam ust. § 60 především proto, že ust. odst. 2 určuje, že k podání návrhu na vyvlastnění je příslušný orgán ochrany přírody. V takovém případě ale vyvstává problém, o kterém bylo pojednáno v části věnované vyvlastnění podle vodního zákona, zda je orgán ochrany přírody způsobilý být vyvlastnitelem dle zákona o vyvlastnění.

V praxi k využití institutu vyvlastnění k ochraně přírody a krajiny ještě nedošlo<sup>149</sup> a lze to přičítat především tomu, že zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje řadu jiných právních institutů týkajících se výkonu vlastnického práva a jeho omezení z důvodu ochrany přírody a

<sup>148</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>149</sup> Viz Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, Linde, Praha, 2006, str. 151.

krajiny<sup>150</sup>, které jsou způsobilé zajistit ochranu přírody a krajiny, aniž by bylo nutné vlastnické právo k pozemkům a stavbám odnímat.

### **10.7. Vyvlastnění podle zákona o pozemních komunikacích**

Zákon o pozemních komunikacích<sup>151</sup> obsahuje účel vyvlastnění v ust. § 17 odst. 1. Tímto účelem je uskutečnění stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace. Vyvlastnění je dle výše uvedeného ustanovení koncipováno tak, že potřebným právem, kterého bude pro dosažení účelu vyvlastnění třeba, je „pouze“ právo odpovídající věcnému břemenu. Vyvlastňovací úřad<sup>152</sup> tak nebude v rozhodnutí o vyvlastnění plně odnímat vlastnické právo, ledaže o to požádá sám vyvlastňovaný a vyvlastňovací úřad shledá, že jsou splněny podmínky ust. § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, tedy že nebude možné pozemek, stavbu nebo jejich části užívat buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Zákon o pozemních komunikacích v uvedeném ustanovení uvádí účel, který je dle mého názoru prakticky obsažen v ust. § 170 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona, kdy pod pojem veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury nepochybně patří pozemní komunikace uvedené v ust. § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Samotný zákon o pozemních komunikacích pak na účel vyvlastnění obsažený v novém stavebním zákoně odkazuje v poznámce pod čarou ust. § 45 odst. 2. Toto ustanovení reflektuje případy, kdy podmínkou vyvlastnění pro uskutečnění stavby dálnice, silnice a rychlostní místní komunikace nebylo výslovné uvedení jejich „veřejné prospěšnosti“ ve schválené územně plánovací dokumentaci. Vztahuje se na případy dálnic a silnic obsažených v územních plánech velkých územních celků schválených před účinností zákona č. 262/1992 Sb.<sup>153</sup> Ust. § 45 odst. 2 tyto stavby prohlašuje za veřejně prospěšné pro jejichž uskutečnění lze vyvlastnit podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Toto ustanovení tedy předpokládá účel vyvlastnění obsažený ve stavebním zákoně.

<sup>150</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 332.

<sup>151</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>152</sup> V tomto případě jím bude speciální stavební úřad.

<sup>153</sup> Do 30.6.1992.



Zvláštní povahu má ust. § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, kdy můžeme hovořit o jakémsi „dodatečném vyvlastnění“. Toto ustanovení umožňuje pro případ, že již byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na pozemku vlastníka odlišného od vlastníka stavby a prokazatelně se nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, zřídit na návrh vlastníka stavby věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě. Zřízení tohoto věcného břemene je vyňato z režimu vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění a na návrh vlastníka stavby o něm rozhoduje speciální stavební úřad. Při stanovování výše náhrady se ale zákon o vyvlastnění použije. Důvodem pro tento zvláštní postup mohlo být např. to, že po navrácení pozemku v restitucích nebyla vyřešena otázka veřejné komunikace ve vztahu k nemovitosti, na které se nacházela. Vyvlastnění podle ust. § 170 odst. 1 písm. a) a i dle zákona o pozemních komunikacích je přípustné pouze pro uskutečnění stavby, nikoli pro stavbu již realizovanou.

### **10.8. Vyvlastnění podle energetického zákona**

Energetický zákon<sup>154</sup> stanoví účely vyvlastnění ve třech energetických odvětvích, a to pro oblast elektroenergetiky, plynárenství a teplárenství. V oblasti elektroenergetiky umožňuje zákon provozovateli přenosové nebo distribuční soustavy<sup>155</sup> zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení přenosové nebo distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umísťovat v nich vedení. Možnost výkonu těchto práv předpokládá vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, s jejichž podmínkami musí být v souladu. Dále musí příslušný provozovatel získat potřebné oprávnění k takové dispozici s pozemkem. Tímto právem je právo odpovídající věcnému břemenu. Energetický zákon upřednostňuje smluvní řešení vzájemného vztahu provozovatele a vlastníka pozemku. V případě, že vlastník pozemku je neznámý, prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo

<sup>154</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>155</sup> Viz ust. § 2 odst. 2 písm. a) bod 20. a 21. energetického zákona.

k dohodě s ním nedošlo, je provozovatel oprávněn podat vyvlastňovacímu úřadu žádost o vyvlastnění v podobě zřízení věcného břemene. Dá se říci, že ty podmínky, které uvádí energetický zákon, jsou totožné s podmínkami stanovenými zákonem o vyvlastnění. Obsahem tohoto věcného břemena budou i práva stanovená v ust. § 24 odst. 3 písm. f) - g) energetického zákona.

V podstatě shodný účel vyvlastnění a za stejných podmínek připouští energetický zákon i v oblasti plynárenství a teplárenství. Vyvlastniteli budou provozovatel přepravní soustavy, provozovatel distribuční soustavy a provozovatel podzemního zásobníku plynu<sup>156</sup> podle ust. § 58 odst. 2, § 59 odst. 2 a § 60 odst. 2 a držitel licence na rozvod tepelné energie podle ust. § 76 odst. 7 energetického zákona.

Pokud jde o oprávnění k cizím nemovitostem a omezení jejich užívání, která vznikla před účinností energetického zákona, tak ust. § 98 odst. 4 stanovuje, že zůstávají nedotčena. V této souvislosti je třeba zmínit nálezh Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005 publikovaný pod č. 134/2005 Sb. ve věci návrhu na zrušení uvedeného ustanovení. Ve zkratce lze shrnout, že Ústavní soud konstatoval kontinuitu trvání věcných břemen vzniklých dříve na základě zákona (tedy nejen podle energetického zákona), ale zároveň uvedl, že nelze ústavně konformním způsobem vyložit dopad napadeného ustanovení tak, že nelze na nositeli oprávnění bezplatně užívat cizí nemovitost požadovat jakékoli peněžité plnění. I přes veřejnoprávní povahu těchto věcných břemen danou způsobem jejich vzniku a účelem, kterému slouží, mají i významný prvek soukromoprávní. Občanské právo definuje věcné břemeno jako právo jiné osoby než vlastníka věci, které ho omezuje tak, že je povinen něco strpět, něčeho se zdržet nebo něco konat. Tzv. zákonná věcná břemena mají tento charakter také a zákony, podle kterých vznikají je rovněž takto označují. Jejich režim ovšem není zcela totožný s režimem smluvních věcných břemen, neboť se řídí speciální úpravou právních předpisů, které upravují činnosti, k jejichž provozování vznikly. Tato úprava ale není úpravou komplexní a nevylučuje použití obecné úpravy

<sup>156</sup> Ust. § 2 odst. 2 písm. b) bod 19., 20. a 21. energetického zákona.

v občanskoprávních předpisech. Proto pokud tyto speciální předpisy nemají zvláštní úpravu, řídí se jejich režim obecnou úpravou občanskoprávní. Podle Ústavního soudu je třeba na věc pohlížet podle zásady nepravé retroaktivity. Podle ní vyplývají práva a povinnosti ze zřízeného věcného břemene nikoliv z právní úpravy, na jejímž základě vznikla, ale ze současné právní úpravy zákonných věcných břemen. Jestliže současné speciální předpisy zákonných věcných břemen neupravují náhrady související s jejich výkonem, je třeba použít úpravu soukromoprávní. Z ust. § 151n odst. 3 občanského zákoníku vyplývá, že nositel oprávnění z věcného břemene je povinen nést přiměřené náklady na zachování (údržbu) věci zatížené věcným břemenem a na její opravy. Pokud tyto náklady oprávněný nenese, jedná se z jeho strany o bezdůvodné obohacení, neboť za něj bylo plněno to, co měl po právu plnit sám. Stanovení konkrétní podoby této úplaty je přitom věcí dohody oprávněného z věcného břemene s povinným z věcného břemene. Pokud k dohodě nedojde, je na návrh jednoho z nich povinen o této otázce rozhodnout soud.

### **10.9. Vyvlastnění podle zákona o elektronických komunikacích**

Vyvlastnitelem dle zákona o elektronických komunikacích<sup>157</sup> bude podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť (dále v této podkapitole jen jako „podnikatel“). Účelů, pro které lze vlastnické právo podle zákona o elektronických komunikacích omezit, je více a zákon je vyjmenovává v ust. § 104 odst. 1 a 2.

Odstavec 1 uvedeného paragrafu upravuje omezení vlastníka, která se vztahují k pozemkům. Jedná se o právo podnikatele zřizovat a provozovat na cizím pozemku nebo v něm nadzemní nebo podzemní vedení veřejné komunikační sítě, včetně opěrných bodů, telefonních budek a přípojných vedení veřejné komunikační sítě. Dále jde o oprávnění zřizovat a provozovat anténní stožáry včetně antén rádiových

<sup>157</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

zařízení veřejné komunikační sítě, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě a související elektrické přípojky, anténní stožáry včetně antén rádiových směrových spojů veřejné komunikační sítě, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě a související elektrické přípojky.

Odstavec 2 obsahuje omezení, která se budou dotýkat staveb. Jde o práva podnikatele spočívající ve zřizování a provozování vnitřního komunikačního vedení veřejné komunikační sítě včetně koncových bodů veřejné komunikační sítě a souvisejících rozvaděčů, veřejných telefonních automatů a přípojných komunikačních vedení veřejné komunikační sítě, jakož i souvisejících elektrických přípojek.

Možnost realizace těchto oprávnění je podmíněna jednak územním rozhodnutím a dále uzavřením smlouvy s vlastníkem nebo rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu o zřízení odpovídajícího věcného břemene.

Zákon o elektronických komunikacích ukládá podnikateli pro zajištění výkonu uvedených oprávnění uzavřít s vlastníky dotčených nemovitostí nejprve písemnou smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene - před zahájením výstavby komunikační sítě na konkrétní nemovitosti - a po ukončení výstavby a zaměření polohy vedení smlouvu o zřízení věcného břemene. Na základě smlouvy o smlouvě budoucí získává provozovatel právo na pozemku vedení zřídit a finální smlouva bude uzavřena po položení vedení, jeho geodetickém zaměření a zpracování geometrického plánu, v němž bude rozsah omezení vyznačen. Zákon umožňuje i uzavření jiné písemné smlouvy s vlastníkem. Půjde zejména o smlouvu nájemní. Určitou výjimku představuje oprávnění podle ust. § 104 odst. 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích<sup>158</sup>, kdy k jeho realizaci postačuje písemný souhlas vlastníka nemovitosti.

Z různých důvodů ale k uzavření smlouvy či smluv s vlastníkem nemusí dojít. Jestliže půjde o nedostatek konsenzu stran (např. ohledně náhrady za zřízení věcného břemene) nebo vlastník nemovitosti není na

<sup>158</sup> Oprávnění zřizovat a provozovat vnitřní komunikační vedení veřejné komunikační sítě včetně koncových bodů veřejné komunikační sítě a souvisejících rozvaděčů, veřejné telefonní automaty a přípojná komunikační vedení veřejné komunikační sítě, jakož i související elektrické přípojky. V případě takovýchto omezení se však bude jednat spíše o zhodnocení nemovitosti než její zatížení.

uvedené adrese vůbec znám (zásilka s návrhem smlouvy se vrací jako nedoručitelná), není dosud určen (např. probíhá dědické řízení či řízení o pozemkových úpravách), je prokazatelně nedosažitelný (např. z důvodu pobytu v zahraničí), nečinný (zásilky si přebírá, ale nereaguje na ně), vlastnictví k nemovitosti je sporné nebo je vlastník nemovitosti omezen v dispozici s ní (např. v důsledku nařízení exekuce na majetek vlastníka nemovitosti) je podnikatel oprávněn podat vyvlastňovacímu úřadu žádost o vyvlastnění.

Zákon o elektronických komunikacích obsahuje ustanovení obdobného charakteru jako ust. § 98 odst. 4 energetického zákona<sup>159</sup>. Jde o ust. § 147 odst. 1, které stanovuje, že věcná břemena vzniklá přede dnem nabytí účinnosti zákona o elektronických komunikacích a jiné dohody, včetně dohod o náhradě za omezení vlastnického práva, sloužící k výkonu oprávnění podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona o telekomunikacích<sup>160</sup>, uzavřené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zůstávají nedotčeny.

Předcházející zákon o telekomunikacích byl specifický v tom, že z dikce ust. § 91 odst. 3 zcela jasně nevyplývalo, zda je přípustné vyvlastnit (zřídit věcné břemeno) i po provedení stavby veřejné komunikační sítě či nikoliv. Bylo zcela obvyklé, že zejména při výstavbě dlouhých tras telekomunikačních vedení provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí žádali o vyvlastnění až po realizaci samotné stavby. Tito provozovatelé se po vydání územního rozhodnutí o umístění stavby veřejné telekomunikační sítě pokusili získat potřebná práva k dotčeným pozemkům uzavřením smlouvy o zřízení věcného břemene s jejich vlastníky. S ohledem na značné množství pozemků, přes které tyto stavby zpravidla vedou, je nereálné dosáhnout dohody se všemi vlastníky. Poté co byl získán důkaz o nemožnosti uzavřít dohodu ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. f) vyhl. č. 132/1998 Sb., provozovatelé zahájili výstavbu vedení veřejné telekomunikační sítě,

---

<sup>159</sup> Viz kapitola 10.8.

<sup>160</sup> Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

protože stavební povolení pro tyto stavby nebylo a není vyžadováno<sup>161</sup>, a návrh na vyvlastnění byl podán až v průběhu výstavby či po jejím dokončení. Argument provozovatelů komunikační sítě spočíval zpravidla v tom, že účelem pro omezení práv vlastníka dle zákona o telekomunikacích není jen zřizování veřejné telekomunikační sítě, ale i její provozování<sup>162</sup>, a dále, že žádný právní předpis nestanoví, že o zřízení věcného břemene může být rozhodnuto pouze před započítáním stavby. Stavební a krajské úřady ale zastávaly názor opačný a návrhy zamítaly s odůvodněním, že s ohledem na ust. § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích a na ust. § 108 odst. 1 starého stavebního zákona stavební úřad nemůže v případě již provedené stavby dodatečně řešit majetkoprávní vztahy k pozemku a že je v takovém případě nutno věc řešit soudní cestou v souladu s ust. § 135c občanského zákoníku. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 31.6.2006 č.j. 5 As 60/2005-54 k názoru, že zákon o telekomunikacích podmínku pro zřízení věcného břemene „před zahájením stavby“ nestanoví a zároveň vyloučil v dané věci postup dle ust. § 135c občanského zákoníku. K opačnému právnímu názoru ale dospěl sedmý senát Nejvyššího správního soudu v jiném případě týkajícím se stejné otázky a usnesením č.j. 7 As 67/2005-33 věc postoupil rozšířenému senátu. Ke dni dokončení této práce řízení před rozšířeným senátem ukončeno nebylo. S jistou mírou nadsázky se ale dá říci, že Nejvyšší správní soud byl předběhnut zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Tento zákon novelizoval ust. § 147 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích tak, že nedošlo-li přede dnem nabytí účinnosti zákona o elektronických komunikacích mezi podnikatelem a vlastníkem nemovitosti k dohodě pro výkon oprávnění podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona o telekomunikacích a k dohodě o náhradě za omezení vlastnického práva, rozhodne o zřízení věcného břemene a o výši náhrady vyvlastňovací úřad pouze za podmínky, že s výkonem

<sup>161</sup> Ust. § 56 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ust. § 103 odst. 1 písm. b) bod 1. a 2. zákona č. 183/2006 Sb.

<sup>162</sup> Tzn. že se bude vyvlastňovat ne pro uskutečnění stavby, ale pro uskutečnění opatření ve veřejném zájmu dle ust. § 108 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

oprávnění nebylo započato. Zákon tak značně „retroaktivním“ způsobem možnost zřízení věcného břemene bez ohledu na provedení stavby vyloučil. Lze očekávat, že provozovatelé telekomunikačních sítí, pokud ještě nezačali s provozováním těchto sítí, budou nyní požadovat zřízení věcného břemene pouze pro jejich provozování.

Zajímavým je i ust. § 104 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích. Dle tohoto ustanovení přecházejí oprávnění z věcných břemen vzniklých podle zákona o elektronických komunikacích, či podle předchozích právních úprav na právní nástupce podnikatelů zajišťujících veřejnou komunikační síť, vlastníky či nabyvatele těchto vedení, či jejich části, jsou-li tito zároveň podnikateli zajišťujícími veřejnou komunikační síť. Věcná břemena podle zákona o elektronických komunikacích tak kombinují prvky věcného břemene in rem a věcného břemene in personam podle obecné úpravy věcných břemen v občanském zákoníku. Zřízené věcné břemeno bude svědčit určité konkrétní osobě (podnikateli), což představuje jeden z typických znaků věcných břemen in personam, ale na druhé straně bude přecházet na právní nástupce podnikatelů zajišťujících veřejnou komunikační síť, tzn. znak charakteristický pro věcná břemena in rem. Můžeme tak hovořit o nově vznikajícím druhu tzv. zákonných či veřejnoprávních věcných břemen<sup>163</sup>.

### **10.10. Vyvlastnění podle zákonného opatření o těžbě rašelin**

Těžbu rašeliny upravuje letité zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění z roku 1956 o těžbě rašelin<sup>164</sup>. K provedení tohoto zákonného opatření byla přijata vyhláška ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 151/1957 Ú.I.

Rašeliny jsou organické hmoty, které vznikly nedokonalým rozkladem rašeliništních rostlin a obsahují více než 50 % spalitelných látek. Rašeliništím, pro účely uvedených předpisů, se rozumí přirozené

<sup>163</sup> Více viz Lasák, J.: Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích – vzniká nový druh věcných břemen?, In: Právní rozhledy, č. 24/2005.

<sup>164</sup> Zákonné opatření č. 61/1956 Sb., o těžbě rašelin.

ložisko rašelin o mocnosti rašelinné vrstvy nejméně 50 cm v neodvodněném stavu. Na základě výsledků průzkumů rašelinišť se zpracovává směrný plán jejich využití.

Zákonné opatření o těžbě rašelin je již značně zastaralé a od svého přijetí nebylo ani jednou novelizováno, nicméně účel vyvlastnění obsahuje. Ust. § 6 umožňuje vyvlastnit nemovitosti a práva, jichž je třeba k uskutečnění směrného plánu využití rašelinišť, nedojde-li s vlastníkem k dohodě. Další text tohoto ustanovení je již prakticky nepoužitelný: „...vyvlastněna však nemohou být rašeliniště, která jsou družstevním vlastnictvím nebo která byla sdružena k společnému družstevnímu hospodaření. O vyvlastňovacím řízení a náhradě za vyvlastnění platí obdobně předpisy o územním plánování a výstavbě obcí.“

### **10.11. Vyvlastnění podle zákona o geologických pracích**

Zákon o geologických pracích<sup>165</sup> umožňuje omezit vlastníky nemovitosti pro účely geologického průzkumu uvedené ust. § 14 odst. 2. Jde např. o vyhledávání ložisek ropy nebo zemního plynu, vyhledávání ložisek vyhrazených nerostů hrazené plně z prostředků státního rozpočtu, vyhledávání a průzkum zdrojů podzemních vod pro hromadné zásobování pitnou vodou nebo přírodních léčivých zdrojů, zjišťování a hodnocení geologických údajů pro tvorbu a ochranu životního prostředí a další. Rozhodovat o vyvlastnění v tomto případě bude v prvním stupni krajský úřad. Zákon o geologických pracích uvádí prakticky shodné podmínky jako zákon o vyvlastnění. Omezení připouští, jen když nedojde k dohodě, požaduje veřejný zájem, nezbytný rozsah a náhradu. Dalšími požadavky, které jdou nad rámec zákona o vyvlastnění, je soulad takového omezení se státní surovinovou politikou a to, že omezení bude zřízeno pouze na dobu určitou.

---

<sup>165</sup> Zákon č. 62/1998 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.



## **10.12. Vyvlastnění podle zákona o drahách**

Podle ust. § 5a zákona o drahách<sup>166</sup> mohou být sítě technického vybavení<sup>167</sup> umístovány v obvodu železniční dráhy jen na základě písemné smlouvy o zřízení věcného břemene, uzavřené mezi vlastníkem dráhy a vlastníkem sítě technického vybavení, a to za náhradu. Nedojde-li k uzavření smlouvy, lze vlastnická práva omezit jen rozhodnutím speciálního stavebního úřadu. V řízení o omezení vlastnických práv postupuje speciální stavební úřad podle zvláštního zákona. Zákon o drahách odkazuje v poznámce pod čarou na ustanovení starého stavebního zákona o vyvlastnění. Lze usuzovat, že speciální stavební úřad bude v řízení postupovat podle zákona o vyvlastnění.

## **10.13. Vyvlastnění pro konkrétní účely ad hoc**

V době nedávno minulé zvolili zákonodárci nestandardní postup, když formou zákona prohlásili za veřejný zájem ad hoc stavby s jejich konkrétním výčtem a upravili procesní normy pro řízení s nimi související. Jednalo se konkrétně o zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně a o zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně.

Oba uvedené zákony jsou svým obsahem prakticky identické. Stavby vymezené v zákoně byly prohlášeny za veřejný zájem a k jeho prokázání ve vyvlastňovacím řízení postačovalo pouze odkázat na zákon. Zákony zkrátily všechny lhůty ve správních řízeních týkajících se uvedených staveb na polovinu a případná potřebná stanoviska dotčených orgánů nebyla vyžadována, pokud byla podána již v územním řízení. Správním úřadům bylo zamezeno v taxativně stanovených případech přerušovat správní řízení a byly rozšířeny jejich pravomoci ohledně posuzování předběžných otázek a občanskoprávních či jiných námitek. Účastníkům správního řízení zůstala zachována možnost podat odvolání, ale odvolání zásadně nemělo odkladný účinek.

<sup>166</sup> Zákon č. 266/1984 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>167</sup> Energetické, vodovodní, stokové, telekomunikační, popřípadě jiné sítě technického vybavení, které neslouží k provozování drah a drážní dopravě na drahách.

Na těchto zásadách byl založen i návrh zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic. Tento zákon upravoval zvláštní postup při povolování výstavby dálnic, rychlostních silnic, silnic a tranzitních železničních koridorů v případech, kdy jsou tyto stavby vymezeny v závazné části územně plánovací dokumentace jako veřejně prospěšné stavby, a deklaroval jejich uskutečnění jako veřejný zájem. Shodně s výše uvedenými zákony zkracoval lhůty pro vydávání jednotlivých správních rozhodnutí a soustřeďoval různá řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny do jediného s jediným souhrnným výstupem. Návrh tohoto zákona byl ovšem poté, co došlo k jeho vrácení Senátem, v únoru 2005 Poslaneckou sněmovnou zamítnut.

Účel takovéto úpravy ve vztahu k institutu vyvlastnění je zřejmý. Je jím snaha o co největší zrychlení získání potřebných práv k nemovitostem s cílem urychlit realizaci uvedených staveb. Zabrání se spekulativním obchodům s pozemky, na nichž mají být uvedené stavby umístěny, urychlí se jednání s vlastníky, urychlí se jednotlivá řízení, která mohou být opakovaně napadána a přerušována.

Na druhé straně je ale třeba vidět možný rozpor s principem dělby moci na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, který je zakotven v ust. čl. 2 Ústavy. Pokud Parlament v zákoně rozhoduje o konkrétních stavbách a prohlásí je za veřejný zájem, porušuje princip obecnosti zákonné úpravy a zasahuje do okruhu působnosti, který je svěřen moci výkonné a jejím individuálním správním aktům. Takovýto postup byl Ústavním soudem v nálezu ze dne 28.června 2005 publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 327/2005 prohlášen za protiústavní právě z důvodu porušení principu dělby moci. Tímto nálezem bylo zrušeno ust. § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, které stanovilo rozvoj a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty za veřejný zájem. Ústavní soud v této věci dále uvedl, že veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.

Problematickou se rovněž jeví úprava procesních norem ve výše uvedených zákonech, kdy v důsledku odlišných procedurálních pravidel se vlastníkům dotčených nemovitostí dostává nižší ochrany oproti vlastnickému právu ostatních vlastníků.

## 11. Vyvlastňovací řízení

Řádně provedené řízení je základním zákonným předpokladem pro vydání rozhodnutí o vyvlastnění. Ve srovnání s procesní úpravou vyvlastnění obsaženou ve starém stavebním zákoně je úprava vyvlastňovacího řízení v zákoně o vyvlastnění podrobnější, ale její koncepce zůstává zachována. Vyvlastňovací řízení vychází z principu subsidiarity správního řádu<sup>168</sup>. Vyvlastňovací řízení je tak zvláštním správním řízením, na které se použije obecná úprava správního řízení obsažená ve správním řádu, nestanoví-li zákon o vyvlastnění něco jiného<sup>169</sup>. Rovněž ve vztahu k zákonům stanovícím účely vyvlastnění představuje zákon o vyvlastnění, shodně se starým stavebním zákonem, základní procesní úpravu.

Výjimku představuje procesní úprava obsažená v zákonu o zjišťování obrany České republiky, který v ust. § 45 a násl. upravuje zkrácené vyvlastňovací řízení pro zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Jedná se o úpravu speciální, která zůstává zákonem o vyvlastnění nedotčena<sup>170</sup>.

Odchytky od obecné úpravy vyvlastňovacího řízení obsahuje zákon o dálničním obchvatu Plzně a zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně.

### 11.1. Subjekty vyvlastňovacího řízení

Zákon o vyvlastnění definuje subjekty vyvlastňovacího řízení pokud jde o vymezení orgánů veřejné správy příslušných k vedení řízení o vyvlastnění a nově též okruh účastníků řízení. Starý stavební zákon účastníky řízení neurčoval, z jeho ustanovení bylo zřejmé, že jím bude vždy navrhovatel, v ostatním bylo třeba vycházet ze správního řádu.

<sup>168</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>169</sup> Použití správního řádu je vyloučeno pouze u doručování veřejnou vyhláškou s výjimkou doručování neznámým účastníkům nebo účastníkům neznámého pobytu či sídla, kde se správní řád použije.

<sup>170</sup> Viz ust. § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

### 11.1.1. Vyvlastňovací úřad

K provedení vyvlastňovacího řízení v prvním stupni přestávají být s účinností zákona o vyvlastnění věcně příslušné obecné stavební úřady a stávají se jimi vyvlastňovací úřady. Těmi jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností<sup>171</sup>, Magistrát hlavního města Prahy a magistrát územně členěného statutárního města. Působnost vyvlastňovacího úřadu není možné přenést statutem na městské části či obvody. Cílem této úpravy je snaha o zmenšení počtu správních úřadů, které rozhodují o vyvlastnění, a současně zajištění lepších kvalifikačních předpokladů pro vedení řízení plně v souladu se zásadami činnosti správních orgánů<sup>172</sup> při takto významném zásahu do vlastnického práva.

Výjimku z takto stanovené věcné příslušnosti představuje zákon o pozemních komunikacích a zákon o drahách. Tyto zákony svěřují pravomoc rozhodnout o vyvlastnění pro účely v nich stanovené speciálním stavebním úřadům. Podle zákona o vyvlastnění budou v řízení postupovat i tyto úřady.

Místní příslušnost se řídí zásadou *fora rei sitae* a příslušným tedy bude vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu se vyvlastňovaný pozemek nebo stavba nachází. V případě, že se vyvlastňované nemovitosti nacházejí ve správním obvodu více vyvlastňovacích úřadů, rozhodne jim nejbližše společně nadřízený orgán o tom, který z nich řízení provede. Zákon o vyvlastnění tak předpokládá obligatorně rozhodnutí nadřízeného orgánu a neponechává možnost volby na vyvlastniteli podle toho, u jakého z více místně příslušných vyvlastňovacích úřadů podá žádost jako u prvního.

Zákon o vyvlastnění dále stanoví pravidla pro případy, kdy by mohly vznikat pochybnosti o objektivitě vyvlastňovacího úřadu. Konkrétně pokud by účastníkem řízení byla obec, jejíž obecní úřad by byl příslušný řízení vést, nebo účastníkem řízení by bylo hlavní město Praha a příslušným k vedení řízení by byl Magistrát hlavního města Prahy. V takovém případě pověří krajský úřad resp. Ministerstvo pro

<sup>171</sup> Obce s rozšířenou působností vymezuje příloha č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>172</sup> Ust. § 2 - § 8 správního řádu.

místní rozvoj usnesením jiný vyvlastňovací úřad k provedení vyvlastňovacího řízení. Obdobně se bude postupovat pokud účastníkem řízení bude osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj. Stejný postup použije Ministerstvo pro místní rozvoj i v případě odvolacího řízení, které by byl příslušný vést krajský úřad kraje, jenž je zároveň účastníkem řízení.

### 11.1.2. Účastníci řízení

Zákon o vyvlastnění narozdíl od předcházející úpravy vymezuje účastníky vyvlastňovacího řízení, a to pozitivně i negativně.

Vždy jimi budou vyvlastnitel a vyvlastňovaný. Vyvlastnitel, též obecně označovaný jako expropriant, je osobou, která se domáhá, aby na ni přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v její prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu. Vyvlastnitel je subjektem, který je aktivně legitimován a podává žádost o vyvlastnění. Expropriantem mohou být jak osoby soukromého práva, tzn. jednotlivé fyzické a právnické osoby, tak samozřejmě osoby práva veřejného, tedy stát, kraj, obec, případně jiná právnická osoba veřejného práva. Okruh možných vyvlastnitelů pro jednotlivé účely bude často limitován zákonnou úpravou, ve které je obsažen účel vyvlastnění.

Vyvlastňovaným, či jinak expropriátem, je osoba jejíž práva mají být nuceně omezena či odňata. I expropriátem mohou být osoby jak práva soukromého, tak i veřejného. Ze zásady stejného zákonného obsahu a ochrany vlastnického práva vyplývá, že je přípustné vyvlastnění i majetku státu či obce.

Zákon dále označuje za účastníky řízení ty osoby, kterým náleží k pozemku či stavbě práva, která vyvlastněním zanikají. Jedná se o zástavního věřitele, podzástavního věřitele, oprávněného a povinného ze zajišťovacího převodu práva, oprávněného z práva odpovídajícího věcnému břemenu a nájemce pozemku nebo stavby či jejich částí. Zákon výslovně uvádí, že nájemce bytu účastníkem vyvlastňovacího řízení

není. Je tomu tak z toho důvodu, že jeho právo zůstává zachováno i tehdy, pokud k vyvlastnění dojde, a o jeho právech tak není v řízení rozhodováno.

Zákon za účastníky označuje i zvláštní subjekty, pokud probíhá dědické řízení. Zemřel-li vlastník pozemku nebo stavby, ohledně kterých je vedeno vyvlastňovací řízení, nebo jiný z účastníků, nebrání tato skutečnost dalšímu postupu v řízení. Účastníkem řízení se stává správce dědictví<sup>173</sup> nebo dědici zůstavitele, nepatří-li dotčený majetek do správy dědictví, případně stát, není-li dědiců<sup>174</sup>. Pokud se stane účastníkem řízení z tohoto důvodu stát, bude za něj jednat Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Tato koncepce účastenství může značnou měrou přispět k urychlení některých vyvlastňovacích řízení oproti praxi stavebních úřadů při vyvlastňování podle stavebního zákona. Stavební úřady přerušovaly řízení až do okamžiku pravomocného skončení dědického řízení a zjištění právního nástupce vyvlastňovaného. Nebylo výjimkou, že při následném pokračování v řízení stavební úřad návrh na vyvlastnění zamítl z toho důvodu, že se vyvlastnitel nepokusil získat potřebná práva dohodou (tedy s novými vlastníky).

Podmínky ustanovení opatrovníka účastníkům řízení upravuje ust. § 17 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Půjde o účastníka, který není znám, jehož pobyt není znám, a účastníka, kterému se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině.

## **11.2. Průběh vyvlastňovacího řízení**

### **11.2.1. Zahájení řízení**

Vyvlastňovací řízení je řízením o žádosti<sup>175</sup>. Aktivně legitimován k podání žádosti je výhradně vyvlastnitel. Zákon o vyvlastnění podrobně upravuje náležitosti této žádosti. Kromě obecných náležitostí žádosti dle ust. § 45 odst. 1 správního řádu musí žádost obsahovat

<sup>173</sup> Viz ust. § 480a až 480e n. občanského zákoníku.

<sup>174</sup> Viz ust. § 462 občanského zákoníku.

<sup>175</sup> Viz ust. § 44 a násl. správního řádu.

označení pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká<sup>176</sup>, označení práv třetích osob váznoucích na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě, doložení skutečností o tom, že byly splněny základní zákonné podmínky pro vyvlastnění, údaj o tom, jakého vyvlastnění se vyvlastnitel domáhá, tedy zda mu postačí omezení vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu nebo zda bude nutné odnětí vlastnického práva, a údaj o tom, v jaké lhůtě a jakým způsobem vyvlastnitel zahájí uskutečňování účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.

Zákon vyjmenovává přílohy, které je vyvlastnitel povinen k žádosti připojit. Jedná se o výpis z katastru nemovitostí a kopii katastrální mapy o pozemku nebo stavbě, kterých se vyvlastnění týká. Pokud se žádá o vyvlastnění části pozemku, je přílohou i geometrický plán. Jestliže nelze z údajů obsažených v katastru nemovitostí zjistit vlastnictví a jiná věcná práva k pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká, je žadatel povinen přiložit listiny tato práva prokazující. Je-li podmínkou pro uskutečnění účelu vyvlastnění vydání územního rozhodnutí, je vyvlastnitel povinen přiložit k žádosti i kopii tohoto územního rozhodnutí, ledaže bylo vydáno úřadem, který je současně v dané věci i vyvlastňovacím úřadem. Vyvlastnitel je povinen předložit i listiny prokazující, že vyvlastňovaný byl minimálně s šestiměsíčním předstihem informován o účelu vyvlastnění a že vyvlastňovanému byl učiněn návrh na smluvní převod potřebných práv, který splňoval zákonem stanovené obsahové náležitosti a byla dodržena minimální zákonná lhůta stanovená pro jeho přijetí. Povinnou přílohou je i znalecký posudek o náhradě za vyvlastnění.

Řízení je zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému vyvlastňovacímu úřadu. Vyvlastňovací úřad následně vyrozumí všechny účastníky řízení a rovněž katastrální úřad, který zapíše o zahájeném řízení do katastru nemovitostí poznámku. Zahájení řízení, resp. uvědomění vyvlastňovaného o něm, má zásadní význam pro možnost dispozice expropriáta s pozemkem nebo stavbou. Nově dochází

---

<sup>176</sup> K označování pozemků a staveb viz ust. § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.



k tomu, že veškeré právní úkony, kterými vyvlastňovaný po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení převádí, pronajímá nebo jinak zatěžuje pozemek nebo stavbu, kterých se vyvlastnění týká, jsou ex lege neplatné za podmínky, že o tomto následku byl vyvlastňovaný poučen v uvědomění o zahájení řízení. Smyslem této nové úpravy je zabránit záměrnému zdržování vyvlastňovacího řízení účelovými převody nebo zatěžováním předmětu vyvlastnění dalšími právy. Poznámka katastrálního úřadu má tak upozornit, že zde existuje překážka k převodu dané nemovitosti. Jestliže dojde k tomu, že řízení bude zastaveno nebo žádost bude zamítnuta, musí vyvlastňovací úřad po nabytí právní moci takového rozhodnutí ihned informovat katastrální úřad, aby došlo ke zrušení této poznámky. Pokud by ale vznikla vyvlastňovanému v důsledku tohoto omezení újma, je vyvlastnitel povinen ji nahradit v prokázané výši.

### **11.2.2. Princip ústnosti a koncentrace řízení**

V průběhu vyvlastňovacího řízení vyvlastňovací úřad obligatorně nařizuje ústní jednání. Ústní jednání je zpravidla neveřejné a od jeho nařízení nelze upustit. Všichni účastníci musí být o jeho konání vyrozuměni nejméně 30 dní předem. Zákon o vyvlastnění tak stanoví podstatně delší lhůtu než správní řád<sup>177</sup> a dvojnásobně prodlužuje lhůtu k přípravě účastníků na ústní jednání ve srovnání se starým stavebním zákonem. Tato lhůta je odůvodněna zásadou koncentrace řízení, která se ve vyvlastňovacím řízení uplatňuje. Podle ní musí účastníci uplatnit všechny námitky proti vyvlastnění nejpozději při ústním jednání a dikce ust. § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění rozšiřuje toto právo, nebo spíše povinnost, i o důkazy k prokázání námitek. K námitkám a důkazům uplatněným později vyvlastňovací úřad ze zákona nepřihlíží. O těchto následcích je povinen vyvlastňovací úřad poučit účastníky již v uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení. Zákon o vyvlastnění výslovně vylučuje možnost prominutí zmeškání lhůty k uplatnění námitek a důkazů k jejich prokázání a nepřichází tak v úvahu použití

<sup>177</sup> Ust. § 49 odst. 1 správního řádu požaduje nejméně pětidenní předstih.

institutu navrácení v předešlý stav obsaženého v ust. § 41 správního řádu.

### **11.2.3. Rozhodnutí o vyvlastnění**

V případě, že po provedeném řízení shledá vyvlastňovací úřad, že zákonné podmínky pro vyvlastnění nejsou splněny, žádost vyvlastnítele zamítne.

Pokud vyvlastňovací úřad dospěje k závěru, že všechny podmínky pro vyvlastnění splněny byly, rozhodne o zrušení práva odpovídajícího věcnému břemenu pokud k naplnění účelu vyvlastnění postačuje, nebo rozhodne o zřízení věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele, pokud tím bude naplněn účel vyvlastnění, nebo rozhodne o odnětí vlastnického práva k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě a jeho přechodu na vyvlastnítele, pokud to účel vyvlastnění vyžaduje. Zákon o vyvlastnění tak znovu, tentokrát v procesním ustanovení, zdůrazňuje zásadu přiměřenosti vyvlastnění.

Tento výrok, byť je zásadním, není jediným. Rozhodnutí o vyvlastnění, kterým se vyhovuje žádosti vyvlastnítele, předpokládá řadu výroků na tento navazující.

Jsou to jednak výroky o náhradách. Vyvlastňovací úřad určí výši náhrady, která náleží vyvlastňovanému, a lhůtu, ve které má být poskytnuta, případně jaká částka z této náhrady má být vyvlastnítelem poskytnuta zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli či osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu práva. Dojde-li k dohodě mezi vyvlastňovaným a vyvlastnítelem o tom, že náhrada za vyvlastnění bude poskytnuta v jiném pozemku či stavbě, bude rozhodnutí o vyvlastnění obsahovat výrok, kterým bude určena stavba přecházející do vlastnictví vyvlastňovaného. Pokud vyvlastňovanému vznikly náklady na vyhotovení znaleckého posudku, uloží vyvlastňovací úřad vyvlastnítelem i jejich náhradu. Bude stanovena i výše náhrady náležející nájemci a oprávněnému z věcného břemene, pokud jejich práva vyvlastněním zanikají.

Vyvlastňovací úřad rovněž rozhodne, která práva spojená s vyvlastňovaným pozemkem či stavbou v důsledku vyvlastnění nezaniknou.

V poslední řadě je vyvlastňovací úřad povinen stanovit, v jaké lhůtě a jakým způsobem je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, přičemž tato lhůta nesmí být delší než dva roky od právní moci rozhodnutí. Lze si však představit případy, kdy takto stanovená lhůta, i při vynaložení maximálního úsilí vyvlastnitel, nebude dostačující. Zejména realizace veřejně prospěšných staveb se značným územním rozsahem a nutností vést řadu vyvlastňovacích řízení může spadat mezi výše uvedené. Jestliže vyvlastnitel požádá před uplynutím lhůty o její prodloužení a prokáže, že jde o případ hodný zvláštního zřetele, může vyvlastňovací úřad lhůtu prodloužit. Takto lze rozhodnout pouze jednou a lhůta může být prodloužena nejvýše o 2 roky. Dle dikce ust. § 25 odst. 4 zákona o vyvlastnění není na takovéto prodloužení právní nárok a vyvlastňovací úřad vydává toto rozhodnutí v mezích správního uvážení<sup>178</sup>.

Obligatorní součástí rozhodnutí o vyvlastnění je poučení a zákon o vyvlastnění podrobně upravuje jeho obsahové náležitosti. Kromě obecných náležitostí dle správního řádu, kterými jsou možnost podání odvolání, lhůta pro jeho podání a určení příslušných správních orgánů, musí vyvlastňovací úřad uvést poučení o možnosti a podmínkách zrušení vyvlastnění a možnosti domáhat se projednání vyvlastnění v občanském soudním řízení. Jestliže má být náhrada složena do úschovy u soudu nebo případně u soudního komisaře, pověřeného provést úkony v řízení o dědictví po zemřelé oprávněné osobě, budou podmínky složení náhrady do úschovy rovněž obsaženy v poučení.

Pokud jde o oznámení rozhodnutí o vyvlastnění, tedy základní předpoklad, aby rozhodnutí mohlo nabýt právní moci a vykonatelnosti, zákon o vyvlastnění výslovně vylučuje možnost oznámení ústním vyhlášením. Meritorní rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu musí být

---

<sup>178</sup> K pojmu správního uvážení viz Vopálka, V., in Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha, 2003, str. 82 a násl.

oznámeno doručení stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníka řízení.

Vícekrát již byla řešena otázka, zda na vyvlastnění existuje právní nárok (zda se jedná o veřejné subjektivní právo). Judikatura na tuto otázku odpověděla pozitivně i negativně. Prvorepublikový Nejvyšší správní soud judikoval, že splní-li vyvlastnitel zákonem stanovené podmínky, má nárok na vydání vyvlastňovacího nálezu<sup>179</sup>. S opačným názorem, který konstatuje, že na vydání rozhodnutí o vyvlastnění, jímž by bylo navrhovateli vyhověno, není právní nárok, se lze setkat v judikatuře Vrchního soudu<sup>180</sup>. Z novější judikatury ovšem vyplývá, že pokud vyvlastňovací úřad dospěje k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny, má postupovat tak, jak mu ukládá zákon, a rozhodne o vyvlastnění<sup>181</sup>.

O odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění budou rozhodovat zpravidla krajské úřady. Odvolání musí být podáno do 15 dnů od jeho oznámení, a pokud směřuje proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o vyvlastnění, má zásadně odkladný účinek, který nelze vyloučit ani postupem podle ust. § 85 odst. 2 správního řádu. Pokud ale odvolání směřuje do výroku o náhradě nákladů řízení, výroku o náhradě nákladů na vyhotovení znaleckého posudku vynaložených vyvlastňovaným, nebo do výroku, který určuje, jakou částku je vyvlastnitel povinen poskytnut osobám oprávněným ze zajišťovacích prostředků, nenabývají právní moci pouze tyto napadené výroky a zbývající část rozhodnutí se může stát pravomocnou. Pokud je odvoláním napaden jiný výrok rozhodnutí, nenabývají právní moci ani ostatní výroky.

### **11.3. Vyvlastnění a řízení před soudem**

Proti rozhodnutí správního orgánu se lze obecně bránit podáním žaloby k soudu. Právní základ pro takovou žalobu je dvojitý. Buď tak

<sup>179</sup> Viz Hoetzel, J. a kol.: Slovník veřejného práva československého, 5. svazek, Reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2000, str. 496

Nález ze dne 21.9.1928 č. 25608 in Boh. A 7429/28 z Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Linde, Praha, 2001, str. 112.

<sup>180</sup> Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31.12.1993 č.j. 6A 10/92-27: „Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“

<sup>181</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12.5.1999 č.j 10 Ca 67/99-32.

lze učinit podáním žaloby ve správním soudnictví postupem dle ust. § 65 soudního řádu správního<sup>182</sup> nebo žalobou v občanském soudním řízení dle části V. občanského soudního řádu<sup>183</sup>. V každém z těchto řízení je poskytována ochrana jiným právům žalobce. Žalobou podanou podle soudního řádu správního se žalobce domáhá poskytnutí ochrany svým veřejným subjektivním právům<sup>184</sup>. Naproti tomu v řízení podle části V. občanského soudního řádu se žalobce domáhá projednání věci, ve které příslušný orgán rozhodoval ve věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, tedy v případech, kdy jde o tzv. soukromá subjektivní práva. Základními předpoklady pro oba druhy řízení je existence pravomocného rozhodnutí a vyčerpání řádných opravných prostředků, pokud je zákon připouští.

Pro stanovení, který soud je příslušný k vedení řízení o rozhodnutí o vyvlastnění, je stěžejní povaha tohoto rozhodnutí. Zda se jedná o rozhodnutí, kterým je zasahováno do veřejných subjektivních práv, nebo půjde o rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.

Nejvyšší správní soud zastával právní názor, že rozhodnutí o vyvlastnění je rozhodnutím v soukromoprávní věci. Právní argumentace soudu byla založena na tom, že je rozhodováno o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, která nemůže být předmětem žaloby ve správním soudnictví, neboť dle ust. § 68 písm. b) soudního řádu správního není žaloba ve správním soudnictví přípustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Tyto věci přísluší rozhodovat soudům v občanském soudním řízení podle části V. občanského soudního řádu.

V roce 2004 ale došlo ke změně v nahlížení Nejvyššího správního soudu na povahu rozhodnutí o vyvlastnění. Pátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl na předběžné poradě o kasační stížnosti Krajského úřadu Olomouckého kraje proti rozsudku Krajského soudu

<sup>182</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>184</sup> Viz ust. § 2 soudního řádu správního.

v Ostravě č.j. 22 Ca 221/2002-25<sup>185</sup> k odlišnému právnímu názoru, než jaký Nejvyšší správní soud dosud zastával a postoupil věc usnesením rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Dle názoru tohoto pátého senátu není rozhodnutí o vyvlastnění rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci ve smyslu ust. § 68 písm. b) soudního řádu správního. Zároveň ale konstatoval, že rozhodnutím ve věci soukromého práva je rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady za vyvlastnění. Rozšířený senát tento názor svým usnesením ze dne 12.10.2004 č.j. 5 As 11/2003-50 potvrdil.

Rozšířený senát ve svém rozhodnutí označil dosud zastávaný názor Nejvyššího správního soudu jako neudržitelný, protože směšuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé. Při projednávání napadeného rozhodnutí o vyvlastnění není předmětem řízení otázka vlastnického práva (není zde sporu o vlastnické právo), ale přezkoumává se samotné rozhodnutí o vyvlastnění, kterým bylo (či mělo být) do vlastnického práva zasaženo. Povaha rozhodnutí, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí dle ust. § 7 občanského soudního řádu určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci<sup>186</sup>. Nejvyšší správní soud se dále tedy věnoval soukromoprávní či veřejnoprávní povaze rozhodnutí o vyvlastnění. Za nejspolehlivější metodu k rozlišování soukromého a veřejného práva označil metodu právního regulování. Na jejím základě soud dospěl k názoru, že v případě rozhodnutí o vyvlastnění se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjektem právního vztahu v tomto případě nejsou expropriant a expropriát, ale expropriát na straně jedné a stát reprezentovaný vyvlastňovacím úřadem na straně druhé<sup>187</sup>. Tento vztah není založen na rovnosti jeho subjektů a dobrovolnosti v otázce shodné vůle směřující k jeho založení.

<sup>185</sup> Krajský soud v Ostravě v tomto případě nepostupoval jako většina správních soudů. Žalobu neodmítl a neodkázal žalobce (držitele telekomunikační licence) na podání žaloby dle části V. občanského soudního řádu a naopak ve věci rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí Okresního úřadu Přerov (předchůdce Krajského úřadu Olomouckého kraje), kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Hranicích o zamítnutí návrhu na zřízení věcného břemene dle telekomunikačního zákona.

<sup>186</sup> Viz Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004 č.j. 5 As 11/2003-50.

<sup>187</sup> Pokud ale budeme vycházet z toho, že na rozhodnutí o vyvlastnění při splnění zákonných podmínek je právní nárok, je třeba za subjekt tohoto právního vztahu považovat i exproprianta.

Vyvlastňovací úřad jako nositel veřejné moci autoritativně založí a utváří obsah právního vztahu tím, že rozhodne o vyvlastnění bez ohledu a i proti vůli vyvlastňovaného. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je veřejnoprávní záležitostí a přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům<sup>188</sup>.

Naopak otázku náhrady za vyvlastnění označil Nejvyšší správní soud za záležitost soukromoprávní a k projednání případného sporu o ni by byl příslušný soud civilní. Subjektem náhradového právního vztahu již není vyvlastňovací úřad, ale pouze vyvlastnitel a vyvlastňovaný, a ti v něm mají vzájemně rovné postavení.

Z této dvojkolejnosti přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění vychází i zákon o vyvlastnění, když hovoří o řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení. Existuje tedy nepochybně i věc vyvlastnění, která má být projednána v řízení jiném, a tím je správní soudnictví.

Pokud jde o řízení podle části V. občanského soudního řádu, tak zákon o vyvlastnění nově stanovuje věcnou příslušnost krajských soudů rozhodovat v první instanci. Dále zákon výslovně zkracuje lhůtu pro podání žaloby stanovenou v občanském soudním řádu z dvou měsíců na 30 dní. Formulaci obsaženou v zákonu o vyvlastnění nepovažuji za nejvhodněji zvolenou. Zákon stanoví, že žaloba má být podána do 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, na rozdíl od občanského soudního řádu, který stanoví počátek této lhůty od doručení rozhodnutí správního orgánu. Občanský soudní řád dále upravuje jako základní podmínku pro podání žaloby dle části V. i využití řádných opravných prostředků v řízení předcházejícím, což odůvodňuje i formulaci obsaženou v občanském soudním řádu o počátku běhu lhůty pro podání žaloby (rozhodnutí odvolacího orgánu nabývá právní moci

<sup>188</sup> Rozhodnutí správních soudů, které odmítaly svou příslušnost, byla napravena v řadě případech usnesením zvláštních senátů zřízených podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Vyvlastnitel, který byl správním soudem odkázán na podání žaloby podle části V. občanského soudního řádu, tak učinil a následně i okresní soud svou věcnou příslušnost popřel a předložil věc jako navrhovatel podle ust. § 104c občanského soudního řádu zvláštnímu senátu. Tyto senáty složené ze tří soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu pak rozhodovaly dle výše popsané judikatury a stanovovaly příslušnost správních soudů.

doručením). Jestliže zákon o vyvlastnění v ust. § 28 odst. 2 nejprve odlišně od obecného procesního předpisu upravuje lhůtu pro podání žaloby a v následující větě stanoví počátek lhůty výše uvedeným způsobem, lze toto ustanovení vyložit i tak, že pro podání žaloby proti rozhodnutí o vyvlastnění není nutné využít řádných opravných prostředků ve správním řízení. Což je samozřejmě nepřípustné, neboť podmínky obsažené v občanském soudním řádu musí být splněny kumulativně. Zákon o vyvlastnění, rovněž odlišně od občanského soudního řádu, přiznává podané žalobě odkladný účinek.

O řízení před správními soudy zákon o vyvlastnění nehovoří, bude se tedy postupovat výlučně podle soudního řádu správního.

#### **11.4. Zrušení vyvlastnění**

Pokud vyvlastnitel nesplní své povinnosti, které mu byly uloženy vyvlastňovacím úřadem, může dojít na žádost expropriáta ke zrušení vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění tak zachovává možnost revokace rozhodnutí o vyvlastnění, která byla obsažena i ve starém stavebním zákoně, a rozšiřuje ji. Shodně s předcházející úpravou je vyvlastňovaný oprávněn žádat o zrušení vyvlastnění v případě, že vyvlastnitel nezahájil uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě stanovené v rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu nebo, s ohledem na možnost tuto lhůtu prodloužit, ve lhůtě prodloužené. Před uplynutím této lhůty je vyvlastňovaný oprávněn žádat o zrušení vyvlastnění, došlo-li ke zrušení územního rozhodnutí určujícího využití pozemku nebo stavby pro daný účel nebo pozbylo-li toto rozhodnutí platnosti.

Novým důvodem, který umožňuje vyvlastňovanému podat žádost o zrušení vyvlastnění, je nezaplacení náhrady za vyvlastnění vyvlastňovanému do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty určené vyvlastňovacím úřadem pro poskytnutí náhrady. Vyvlastňovaný je tak oprávněn žádat o obnovení předešlého právního stavu a není nucen domáhat se svých práv v exekučním řízení.

Pokud vyvlastňovací úřad žádosti vyvlastňovaného vyhová a vyvlastnění zruší, na což má vyvlastňovaný při splnění zákonných



podmínek právní nárok, nabývá svá práva, která mu byla vyvlastněním odňata, dnem právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Vyvlastňovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění vrátit vyvlastniteli náhradu za vyvlastnění a tu část náhrady určenou ke krytí nákladů vyvolaných vyvlastněním, která nebyla skutečně vynaložena. Jestliže došlo k poskytnutí náhrady v podobě jiného pozemku či stavby, nabývá právní mocí rozhodnutí vyvlastňovaný zpět vlastnictví k původní nemovitosti a vyvlastnitel se stává vlastníkem nemovitosti, kterou poskytl.

Zrušení vyvlastnění ale nemá vliv na zástavní či podzástavní práva, zajišťovací převod práva, na nájemní vztahy či práva odpovídající věcnému břemenu, která v důsledku vyvlastnění zanikla. Tato práva se zrušením vyvlastnění neobnovují. Rovněž zajištěné pohledávky, které se v důsledky vyvlastnění staly splatnými, zůstávají beze změny.

## 12. Vyvlastnění ve zkráceném řízení

Mezi předpisy upravujícími institut vyvlastnění zaujímá zvláštní místo zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Režim vyvlastnění ve zkráceném řízení dle ust. § 45 a násl. pro účel v zákoně uvedený je výslovně vyňat z režimu zákona o vyvlastnění<sup>189</sup> a zákon o zajišťování obrany České republiky tak představuje samostatnou ucelenou hmotně i procesněprávní úpravu.

Účel, pro který je možné na jeho základě vyvlastnit, je prakticky totožný s účelem vyvlastnění obsaženým v ust. § 170 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a je jím zajišťování obrany státu. Obranou státu zákon o zajišťování obrany České republiky rozumí souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením. Obrana státu zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním ochranném systému<sup>190</sup>.

K vyvlastnění podle zákona o zajišťování obrany České republiky může ale dojít pouze za mimořádných okolností, které svou závažností odůvodňují použití norem méně šetřících základní lidská práva než je tomu v případě obecného vyvlastňovacího předpisu. Těmito mimořádnými okolnostmi jsou stav ohrožení státu<sup>191</sup> a válečný stav<sup>192</sup>. Stav ohrožení státu vyhláší Parlament na návrh vlády, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu a nebo jeho demokratické základy. K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů. O vyhlášení válečného stavu rozhoduje Parlament, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Přijetí rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu vyžaduje stejné kvalifikované kvórum jako je tomu v případě vyhlášení stavu

<sup>189</sup> Viz ust. § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění a poznámka pod čarou k uvedenému ustanovení.

<sup>190</sup> Viz ust. § 2 odst. 1 zákona o zajišťování obrany České republiky.

<sup>191</sup> Viz ust. čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>192</sup> Viz ust. čl. 43 Ústavy.

ohrožení. Nenastala-li takováto mimořádná okolnost, je nutno v případě vyvlastnění pro výše uvedený účel postupovat podle stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

Specifikum zákona o zajišťování obrany České republiky spočívá i v tom, že vyvlastnit lze nejen nemovitosti a práva k nim, ale i věci movité. Zákon dále výslovně zachovává podmínku subsidiarity, tzn. že vyvlastnění je přípustné, nelze-li potřebná práva získat jinak, a podmínku náhrady za vyvlastnění.

Návrh na vyvlastnění ve zkráceném řízení je oprávněn podat jen správní úřad. Tím může být Ministerstvo obrany nebo jiný úřad spjatý se zajišťováním obrany státu, který ale musí k návrhu přiložit potvrzení Ministerstva obrany o tom, že jde o vyvlastnění k účelům zajišťování obrany státu. V návrhu musí být označena věc, k jejímuž vyvlastnění má dojít, musí být uvedeny důvody vyvlastnění a důvody, pro něž nelze věc získat jinak, a musí být označeni účastníci, jichž se vyvlastnění týká.

Úřadem příslušným k vedení zkráceného vyvlastňovacího řízení jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Místní příslušnost se řídí místem, kde se předmět vyvlastnění nachází, jde-li o nemovitost, nebo místem trvalého pobytu vlastníka, jde-li o věc movitou.

Obecní úřad bezodkladně po podání návrhu na vyvlastnění uvědomí všechny účastníky řízení a stanoví jim lhůtu pro vyjádření, která nesmí být kratší než 3 dny. Před uplynutím této lhůty provede obecní úřad obce s rozšířenou působností místní šetření, v jehož průběhu má dojít k ocenění věci, která má být předmětem vyvlastnění. Zákon bez bližšího stanoví, že k ocenění se použijí zvláštní právní předpisy platné v den zahájení řízení. Použití zákona o oceňování majetku by vedlo ke zjištění „tabulkových“ cen, proto si myslím, že by bylo vhodné uvést přímo odkaz na zákon o vyvlastnění nebo rovnou stanovit náhradu ve výši ceny obvyklé.

Rozhodnutí ve zkráceném řízení musí být vydáno ve lhůtě 7 dnů ode dne zahájení řízení, musí obsahovat výrok, odůvodnění, rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění a poučení o odvolání. Vyvlastňovací úřad tedy nenařizuje ústní jednání a nejsou přípustné námitky jako ve v řízení dle

zákona o vyvlastnění, ale účastníkům je poskytnuta pouze možnost vyjádřit se. Celé řízení je koncipováno tak, aby proběhlo rychle a bez zbytečných průtahů. Odvolání proti rozhodnutí ve zkráceném řízení je možné, ale na rozdíl od zákona o vyvlastnění nemá odkladný účinek. Odvolacím orgánem jsou krajské úřady.

Náhrady za vyvlastnění vyplácí Ministerstvo financí na návrh příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který jej podá do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. S ohledem na okolnosti, ke kterým může za daných mimořádných stavů dojít, zákon výslovně stanoví, že nárok na náhradu se nepromlčuje.

Je-li předmětem vyvlastnění nemovitost, zapíše přechod vlastnického práva v katastru nemovitostí příslušný katastrální úřad záznamem na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

### 13. Závěr

Vyvlastnění nepředstavuje institut, který bude hojně užíván k realizaci nejrůznějších účelů ve veřejném zájmu, ale vzhledem ke své specifické povaze, kdy dochází k mocenskému zásahu do ústavně zaručených práv, vyžaduje právní úprava tohoto institutu zvláštní pozornost.

Přes značný pokrok, kterého bylo v oblasti expropriace dosaženo novelizacemi stavebního zákona v devadesátých letech, lze hodnotit požadavky na novou koncepci vyvlastnění jako opodstatněné. Stejně je tomu v případě jejího vyčlenění z rámce stavebního zákona, protože nelze o vyvlastnění hovořit jako o přirozené součásti stavebně právních předpisů, byť vazba zejména na územní plánování je více než zřejmá.

Nový zákon v mnoha směrech vede k větší ochraně vlastníků a posílení jejich právního postavení. Děje se tak jednak tím, že rozšiřuje možnosti pro to, aby k samotnému vyvlastnění nemuselo dojít. Stanovením nového požadavku na včasnou informovanost vlastníka o tom, že ve veřejném zájmu má být jeho vlastnictví užito pro zákonem předvídaný účel, se nepochybně vytváří větší prostor pro vzájemná jednání a pro dosažení konsensu ohledně smluvního převodu potřebných práv. Tuto šestiměsíční lhůtu nelze žádným zákonným způsobem obejít nebo zkrátit s výjimkou těch případů, kdy se bude rozhodovat o vyvlastnění v situaci ohrožení státu nebo za válečného stavu a bude se postupovat podle zvláštního zákona č. 222/1999 Sb. Rovněž nová koncepce stanovování náhrady za vyvlastnění by měla vést k tomu, že vyvlastnitel nabídne vlastníkovi již při zahájení společného jednání cenu, která bude odpovídat ceně obvyklé v daném místě a čase, a nebude při jejím stanovování vycházet z cen „tabulkových“ a odvolávat se na to, že takto stanovená cena plně koresponduje se zákonnými požadavky. Pro oblast smluvního vyjednávání mezi vyvlastnitelem a vlastníkem je novinkou i požadavek, že v obsahu jejich dohody musí být obligatorně zakotven nárok vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, nebude-li zahájeno uskutečňování účelu vyvlastnění do 3 let od uzavření dohody. Nemyslím, že tato okolnost povede

k uzavírání většího počtu smluv mezi vyvlastniteli a vyvlastňovanými, ale zcela nepochybnou je skutečnost, že tímto dochází k poskytnutí stejné ochrany vlastníkům, jejichž práva byla skutečně vyvlastněna, a těm, kteří se jich vzdali dobrovolně.

Priorita dohody tedy zůstává a je jasně v nové právní úpravě deklarována. Okolností, která ale může ve značné míře odradit vyvlastňovaného od toho, aby smlouvu s vyvlastnitelem skutečně uzavřel, je výrazně rozdílné daňové zatížení vyvlastňovaného, který dobrovolně převedl svá práva smluvní cestou, a vyvlastňovaného, jehož práva byla vyvlastněna expropriačním rozhodnutím. V tomto smyslu se jeví komplexní daňové osvobození nejen skutečně vyvlastněného, jak je obsaženo ve stávajících daňových předpisech, ale i toho, který uzavře s vyvlastnitelem patřičnou dohodu, jako účelné pro podporu uzavírání dohod bez nutnosti vést vyvlastňovací řízení se všemi náklady, které při něm účastníkům i vyvlastňovacímu úřadu vznikají.

Z pohledu ochrany práv vyvlastňovaného lze kladně hodnotit tu skutečnost, že veřejný zájem, který je nezbytnou podmínkou pro možnost expropriace, musí být i nadále prokázán ve vyvlastňovacím řízení a nelze ho v konkrétní věci stanovit předem, byť zákonnou normou, jak k tomu v několika případech v minulosti došlo. Ústavní soud prohlásil takový postup za protiústavní a jasně deklaroval požadavek individuálního posouzení každého případu vyvlastnění a každého případu stanovení veřejného zájmu. Dále z dikce nového zákona výslovně plyne, že pouze veřejný zájem nepostačuje, musí se jednat o takový veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění, který převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

Obzvlášť velký posun nastává pro vyvlastňovaného v oblasti náhrad náležejících mu z titulu vyvlastnění a děje se tak hned v několika směrech. Tím nejpodstatnějším je způsob stanovování náhrady za vyvlastnění. Byla zrušena tzv. náhradová vyhláška a ze způsobů oceňování pozemků a staveb podle zákona o oceňování majetku se bude uplatňovat ten, který má v uvedeném zákonu povahu subsidiární, a to ocenění ve výši obvyklé ceny. Tato koncepce má zajistit pro vyvlastňovaného skutečně spravedlivou náhradu v takové

výši, která vyrovná újmu, ke které v majetkových poměrech vyvlastňovaného došlo. Základem pro stanovení ceny tímto způsobem se stává znalecký posudek. Objektivita znalce může představovat určitý problém a je otázkou, zda pro její zajištění volit znalecké posudky dva nebo jiný způsob, jako je např. znalecká komise, která určuje hodnotu vyvlastňované nemovitosti v Německu, či se spolehnout na to, že systém s jediným znaleckým posudkem bude fungovat. Zákon o vyvlastnění tedy požaduje znalecký posudek jeden, přičemž podmínky stanovené pro jeho vyhotovení směřují k ochraně vyvlastňovaného. Znalecký posudek má být vyhotoven na jeho žádost nebo na žádost vyvlastnítele, jestliže s tím vyvlastňovaný souhlasí. Pokud by vyvlastňovanému vznikly s pořizováním znaleckého posudku náklady, budou mu hrazeny vyvlastnítelem.

Předcházející úprava vůbec neřešila úhradu nákladů, které vyvlastňovanému vznikaly v přímé souvislosti s vyvlastněním. Povinnost vyvlastnítele, zakotvenou v novém zákoně, nahradit i tyto související náklady, lze hodnotit rovněž pozitivně. Pokud bude k určení výše těchto nákladů třeba znaleckého posudku, náklady na jeho vyhotovení hradí rovněž vyvlastnitel.

Přínosem je rovněž možnost poskytnutí náhrady za vyvlastnění nejen v penězích, ale i v jiném pozemku nebo stavbě. Lze si představit, že řada vyvlastňovaných má zájem právě na takovéto náhradě, ale dle předcházející úpravy byli odkázáni na zmocnění ve zvláštním zákoně, aby mohl být tento způsob náhrady realizován. Pomineme-li zákon o podpoře sportu, tak se takového zmocnění nedostávalo.

V souvislosti s náhradou, resp. s jejím neposkytnutím ze strany vyvlastnítele, vzniká vyvlastňovanému nově oprávnění domáhat se zrušení vyvlastnění. Vedle důvodů, které byly obsaženy již v úpravě předcházející, je vyvlastňovaný oprávněn podat žádost o zrušení vyvlastnění, jestliže vyvlastnitel nezaplatil náhradu za vyvlastnění ani do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty k její úhradě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění.

Ale nejsou to jen oprávnění, co přináší nová úprava vyvlastňovanému. K zásadnímu omezení vyvlastňovaného dochází vyrozuměním o zahájení řízení. Po něm dochází k tomu, že veškeré právní úkony, kterými vyvlastňovaný převádí, pronajímá nebo jinak zatěžuje pozemek nebo stavbu, jichž se vyvlastnění týká, jsou ex lege neplatné. Účelem této úpravy je zabránit záměrnému protahování vyvlastňovacího řízení případnými účelovými převody či zatěžováním dotčených nemovitostí. Na druhé straně je ale třeba uvést, že jsou zde bez jakéhokoliv pravomocného rozhodnutí omezována dispoziční práva vlastníka. Určitým ospravedlněním takového zásahu je, že v případě zastavení řízení nebo zamítnutí žádosti o vyvlastnění má vyvlastnitel povinnost nahradit vyvlastňovanému újmu, která mu tímto omezením vznikla.

Z pohledu vyvlastnitelů dochází především k rozšíření jeho povinností, které ve většině případů souvisejí s výše uvedenými oprávněními vyvlastňovaného. Zvýšené nároky jsou na vyvlastnitelů kladeny i pokud jde o obligatorní náležitosti žádosti o vyvlastnění a povinně přikládané přílohy. Přínosem pro vyvlastnitelů, a to zejména v případě investorů rozsáhlých liniových staveb, je řešení problematiky postupu v řízení v případech, kdy vlastník není znám nebo především pokud zemřel a ohledně jeho majetku probíhá dědické řízení. V těchto případech zákon výslovně ukládá vyvlastňovacímu úřadu ustanovit opatrovníka nebo zakládá účastenství jiných osob ještě před skončením dědického řízení. Rovněž možnost prodloužení lhůty k zahájení realizace účelu vyvlastnění z důvodů hodných zvláštního zřetele je dle mého názoru opodstatněná a někteří vyvlastnitelé ji zcela jistě uvítají. Setkal jsem se s případem rozsáhlé liniové stavby podzemního vedení telekomunikační sítě, ve kterém některé stavební úřady rozhodly již v roce 2003 o vyvlastnění v podobě zřízení věcného břemene, ale v řadě jiných vyvlastňovacích řízení týkajících se téže stavby není rozhodnuto dodnes a čeká se na výsledky dědických řízení, na rozhodnutí správních soudů nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o správní orgány, v jejichž působnosti je rozhodovat o vyvlastnění, dochází s účinností nového zákona a změnou věcné



příslušnosti ke snížení jejich počtu. Tento krok je, myslím, správný. Řízení o vyvlastnění jednak není příliš frekventovaným jevem, aby bylo nutné rozměšňovat vedení těchto řízení mezi všechny stavební úřady, a zároveň jím lze docílit toho, že o vyvlastnění budou rozhodovat odborníci na danou problematiku.

Rovněž pozornost věnovaná právům třetích osob váznoucích na vyvlastňovaných nemovitostech je podstatně větší než tomu bylo v úpravě předcházející. Zejména pokud jde o vypořádání práv těchto osob a náhradu za ně, jestliže vyvlastněním zaniknou.

Zákon o vyvlastnění představuje relativně komplexní úpravu expropriace. Tím, co bylo ponecháno mimo něj, jsou jednotlivé účely, pro které lze při splnění podmínek uvedených v zákoně o vyvlastnění vyvlastnit. Bylo by jistě přehlednější, kdyby veškeré účely vyvlastnění byly soustředěny v jediné normě, ale vzhledem k určité systematice a logice norem, které dané účely obsahují, má své opodstatnění i stávající řešení. K čemu by ale dle mého názoru mělo v těchto zvláštních zákonech dojít, je větší přizpůsobení jejich znění zákonu o vyvlastnění. V řadě zákonů jsou duplicitně se zákonem o vyvlastnění uváděny jednotlivé podmínky vyvlastnění či procesní ustanovení nebo obsahují odkazy na nyní již zrušený starý stavební zákon. Zákon č. 186/2006 Sb. sice reaguje na novou právní úpravu vyvlastnění, ale je nepochybné, že daleko větší pozornost byla věnována dosažení souladu jím novelizovaných zákonů s novým stavebním zákonem než se zákonem o vyvlastnění. Dále by bylo žádoucí zvážit možné legislativní změny v těch případech, kdy zákon, který obsahuje účel vyvlastnění, zmocňuje k podání žádosti o vyvlastnění správní úřad. Starý stavební zákon výslovně připouštěl podání návrhu na vyvlastnění orgánem státní správy, ale zákon o vyvlastnění již tak nečiní a připouští pouze žádost vyvlastnítele. Může tak nastat situace, kdy ten, kdo je oprávněn podat žádost o vyvlastnění není způsobilým vyvlastnítelem ve smyslu zákona o vyvlastnění a daný účel vyvlastnění pak bude patrně nerealizovatelný.

Rovněž problematickým se může jevit ust. § 31 zákona o vyvlastnění. Na základě tohoto ustanovení mají být řízení o vyvlastnění zahájena přede dnem účinnosti zákona o vyvlastnění, pokud nebyla

pravomocně skončena, projednána a rozhodnuta podle nové úpravy. Může tak dojít jednak k přesunutí řízení k jinému orgánu a především dochází k zásahu do obecného principu, že zahájená řízení, která neskončila pravomocným rozhodnutím, mají být dokončena podle předpisů účinných v době jejich zahájení<sup>193</sup>. Argument, který hovoří ve prospěch znění zákona o vyvlastnění, je ten, že nelze finančně znevýhodňovat vyvlastňovaného, jestliže náhrada poskytovaná podle nové právní úpravy bude ve většině případů výrazně příznivější než podle úpravy dosavadní.

Přes uvedené výhrady lze na nový zákon nahlížet jako na moderní úpravu, která, ač někdy značně „démonizovaná“, má své místo v právním řádu, není ničím neobvyklým v evropském měřítku a nastavuje spravedlivé podmínky pro tak zásadní zásah do základních práv, za jaký je třeba vyvlastnění považovat.

---

<sup>193</sup> Viz např. ust. § 179 odst. 1 správního řádu.

## Seznam použité literatury

- Automatizovaný systém právních informací ASPI
- Bradáč, A., Fiala, J.: Nemovitosti – Oceňování a právní vztahy, 3. vydání, LINDE, Praha, 2004
- Bradáč, A., Fiala, J., Hába, J., Hallerová, A., Skála, M., Vitulová, N.: Věcná břemena od A do Z, 10. vydání, Linde, Praha, 2001
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 2003
- Dohnal, V.: Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva, Ekologický právní servis, Brno, 2001
- Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, 11. aktualizované vydání, Linde, Praha, 2005
- Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006
- Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátílová, Z.: Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami, Linde, Praha, 2006
- Drobník, J.: Základy pozemkového práva, Eva Roztočová – IFEC, Praha, 2005
- Fiala, J. a kol.: Občanské právo hmotné, 3. vydání, Doplněk, Brno, 2002
- Flegl, V.: Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR, C.H.Beck, Praha, 1997
- Havlan, P., Kliková, A., Průcha, P.: Stavební právo – praktická příručka, Linde, Praha, 2005
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H. Beck, Praha, 2003
- Hoetzel, J. a kol.: Slovník veřejného práva československého, 5. svazek, Reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2000

- Holub, M. a kolektiv: Občanský zákoník - Komentář, 1. svazek, Linde, Praha, 2002
- Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, ASPI, Praha, 2002
- Knappová, M., Švestka, J. a kolektiv: Občanské právo hmotné, svazek II., 3. vydání, ASPI, Praha, 2003
- Kolektiv autorů: Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů, sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů, ASPI Publishing, Praha, 2004
- Kolektiv autorů: Výstavba sítí elektronických komunikací v nových podmínkách, Sborník dokumentů, přednášek a příkladů, ČVTSS, Praha, 2005
- Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva, 1. a 2. díl: A-O & O-Z, Linde, Praha, 1992
- Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, C.H.Beck, Praha, 2005
- Ondrejechová, V., Vobrátilová, Z., Alsterová, M., Válková, M.: Stavební zákon v praxi, Public History, Praha, 2000
- Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, Linde, Praha, 2001
- Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a Svobody, 2. vydání, Linde, Praha, 2002
- Pekárek, M., Průchová, I.: Pozemkové právo, 2. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2003
- Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, Linde, Praha, 2006
- Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Masarykova univerzita, Brno, 1998
- Sedláčková, V.: Vyvlastnění - studijní materiál k semináři, VOX, a.s., seminář z 13. prosince 2006 pro MMR ČR – odbor stavebního řádu
- Sbírká zákonů České republiky

- Tichá, T. a kol.: Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, ARCH, Praha, 2004

## Články

- Doležal, J.: Náhrady za vyvlastnění (Úvahy a náměty k legislativním změnám), In: Stavební právo - Bulletin, č. 2/2000
- Drobník, J, Mikeš, J.: Vyvlastnění (Náměty na legislativní změny), In: Stavební právo - Bulletin, č. 1/2000
- Hába, J., Švancarová, Š.: Některé aspekty vztahu mezi zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a zákonem č. 50/1976 Sb., stavebním zákonem, s ohledem na institut věcných břemen, In: Stavební právo - Bulletin, č. 1/2002
- Hába, J., Švancarová, Š.: Věcná břemena: fenomén pronásledující vlastnické vztahy k nemovitostem, In: Stavební právo - bulletin, č. 3/2004
- Hába, J., Švancarová, Š.: Věcná břemena a náhrady za ně z pohledu oceňovatele, In: Právní rádce č. 12/2005
- Horáček, R.: Konfiskace, vyvlastnění, zábor, In: Právní rádce č. 9/2005
- Kubatzky, A.: Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN, In: Stavební právo - Bulletin, č. 2/2003
- Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů, In: České právo životního prostředí, 1/2005 (15)
- Lasák, J.: Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích – vzniká nový druh věcných břemen?, In: Právní rozhledy, č. 24/2005, zveřejněné rovněž na
  - <http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/BOE098F09873E3CEC125718B004C65AA>
- Mikeš, J., Mikule, V., Drobník, J., Kubík, M., Doležal, J., Staša, J.: Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění, In: Stavební právo - Bulletin, č. 4/2000

- Neckář, J.: Vyvlastnění, nebo dobrovolný prodej? (pohled z hlediska finančního práva), In: Daně a finance, č. 2/2007
- Peňázová, M., Ambruz&Dark, advokáti, v.o.s.: Stavební zákon a zákon o vyvlastnění, In: Ekonom, č. 1/2007, zveřejněné rovněž na
  - [http://www.pwc.com/cz/cze/ins-sol/issues/2007/StavebniZakon\\_MP.html](http://www.pwc.com/cz/cze/ins-sol/issues/2007/StavebniZakon_MP.html)
- Sedláčková, V.: Nová právní úprava problematiky vyvlastnění, In: Stavební právo - bulletin, č.4/2006
- Šíkola, L.: Podle nového stavebního zákona, In: Moderní obec, č.12/2006
- Štraus, J.: K článku „některé aspekty vztahu mezi zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a zákonem č. 50/1976 – stavební zákon, s ohledem na věcná břemena, In: Stavební právo – Bulletin, č. 2-3/2002
- Tunka, M.: Významné změny právního prostředí pro územní plánování, stavební řád a proces vyvlastnění nemovitosti, In: Veřejná správa, č. 49/2006

#### Internetové zdroje

- Chalupa, L.: Vyvlastnění a nicotnost správních aktů,
  - [http://akchalupa.cz/clanky/2000\\_2.htm](http://akchalupa.cz/clanky/2000_2.htm)
- Novák, A.: Právní úprava vyvlastnění mezi lety 1948 – 1989 a její odraz v restitučních předpisech,
  - [http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid\\_cl=21970&typ=clanky](http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid_cl=21970&typ=clanky)
- Novák, A.: Několik slov k charakteristice právního institutu vyvlastnění a jeho odlišnosti od podobných právních institutů,
  - [http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid\\_cl=19625&typ=clanky](http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4=X&s5=S&s6=1&m=1&recid_cl=19625&typ=clanky)
- Novák, A.: Je možné vyvlastnit majetek subjektů požívajících na území České republiky diplomatických výsad a imunit,
  - <http://www.epravo.cz/v01/index.php3?s1=1&s2=X&s3=X&s4>

=X&s5=S&s6=1&m=1&recid\_cl=21940&typ=clanky

- [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)
- [www.uur.cz](http://www.uur.cz)
- [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
- [www.psp.cz](http://www.psp.cz)
- [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- <http://spcp.prf.cuni.cz>
- [www.pwc.com](http://www.pwc.com)
- [www.cpravo.cz](http://www.cpravo.cz)
- [www.ipravnik.cz](http://www.ipravnik.cz)

## **Judikatura**

- Nález Ústavního soudu ze dne 28. března 1996, sp.zn. I. ÚS 198/98
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, č. 327/2005 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, č. 134/2005 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. ledna 2000, sp.zn. 22 Cdo 400/98
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. ledna 1998, sp.zn. 2 Cdon 425/96
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2004, č.j. 5 As 4/2004-36
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2005, č.j. 5 As 11/2003-50
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2005, č.j. 5 As 11/2003-66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2006, č.j. 3 As 35/2005-63
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, č.j. 5 As 60/2005-54
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2006, č.j. 7

As 67/2005

- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. května 1998, č.j. 10 Ca 65/98-27
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. května 1999, č.j. 10 Ca 67/99-32
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. června 2001, sp.zn. 22 Ca 350/2001
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. února 2003 , č.j. 22 Ca 221/2002-25
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. října 2000 , č.j. Ca 82/2000-51
- Rozsudek Okresního soudu v Jablonci nad Nisou, č.j. 9C 1167/93-23