

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Luděk Meitner

Vyvlastnění práv k pozemkům

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 9. 2022

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 382 852 znaků včetně mezer.

V Čelákovících dne 26. 9. 2022

.....

diplomant

Poděkování:

Rád bych tímto poděkoval vedoucí mé diplomové práce, JUDr. Karolině Žákové, Ph.D., za pomoc, rady a připomínky, které jsem využil při psaní této diplomové práce. Dík patří rovněž mé rodině, která mi byla při celém studiu velkou oporou.

Obsah

Úvod.....	1
1 Pozemek a věcná práva k pozemku	4
1.1 Pozemek.....	4
1.1.1 Úvod.....	4
1.1.2 Základní charakteristika pozemku	4
1.1.3 Zásada <i>superficies solo cedit</i> a součásti pozemku	5
1.1.4 Stavba v občanskoprávním smyslu	8
1.1.4.1 Stavba jako součást pozemku	11
1.1.4.2 Stavba jako samostatná věc v právním smyslu	13
1.1.5 Půda a její společenský a ekonomický význam	15
1.1.6 Pozemková evidence	16
1.1.7 Závěr.....	18
1.2 Věcná práva k pozemkům	19
1.2.1 Úvod.....	19
1.2.2 K povaze věcných práv obecně	19
1.2.3 Vlastnické právo.....	20
1.2.3.1 K obsahu a k vlastnostem vlastnického práva	21
1.2.3.2 Nabývání vlastnického práva k pozemku	23
1.2.3.2.1 Nabývání vlastnického práva na základě smlouvy	24
1.2.3.2.2 Nabývání vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné moci.....	27
1.2.3.3 Historický vývoj pohledu na omezení vlastnického práva	29
1.2.3.4 Základní ústavní východiska ochrany a omezení vlastnického práva	30
1.2.3.5 Vnitřní a vnější omezení vlastnického práva.....	34
1.2.3.6 Omezení vlastnického práva v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ..	35
1.2.4 Věcná břemena	37
1.2.5 Závěr.....	39
2 Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení	41
2.1 Úvod	41
2.2 K pojmu vyvlastnění.....	41
2.3 Předmět vyvlastnění	44
2.4 Podmínky vyvlastnění	45
2.4.1 Veřejný zájem	45
2.4.2 Zákonný podklad.....	48
2.4.3 Účely vyvlastnění	49
2.4.3.1 Jednotlivé expropriační tituly a jejich vztahy.....	50
2.4.4 Proporcionalita vyvlastnění.....	53
2.4.5 Subsidiarita vyvlastnění	55
2.4.5.1 Získání práv dohodou	56
2.4.5.2 Získání práv jiným způsobem.....	61
2.4.6 Soulad s cíli a úkoly územního plánování.....	62

2.4.7	Náhrada	64
2.4.7.1	Zásady stanovení výše náhrady	65
2.4.7.2	Znalecký posudek	68
2.4.7.3	Druhy náhrad při vyvlastnění	70
2.4.8	Závěr.....	74
2.5	Vyvlastnění a práva třetích osob	76
2.6	Vyvlastňovací řízení a soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění.....	79
2.6.1	Vyvlastňovací úřady.....	79
2.6.2	Účastníci vyvlastňovacího řízení	81
2.6.3	Zahájení vyvlastňovacího řízení a jeho účinky	83
2.6.4	Průběh vyvlastňovacího řízení	86
2.6.5	Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení	88
2.6.6	Odvolání a další opravné a dozorčí prostředky	93
2.6.7	Zrušení vyvlastnění	96
2.6.8	Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění.....	98
2.6.9	Závěr.....	103
3	Zvláštní právní úpravy vyvlastnění.....	105
3.1	Zákon o zajišťování obrany České republiky	105
3.2	Liniový zákon	109
3.2.1	Význam a účel liniového zákona	109
3.2.2	Aplikace liniového zákona	111
3.2.3	Hmotněprávní aspekty vyvlastnění podle liniového zákona.....	113
3.2.4	Procesní aspekty vyvlastnění podle liniového zákona	121
3.2.4.1	Otázky vyvlastňovacího řízení a soudního přezkumu	122
3.2.4.2	Mezitímní rozhodnutí	124
3.2.4.2.1.	Podstata mezitímního rozhodnutí	124
3.2.4.2.2.	Ústavnost mezitímního rozhodnutí	129
3.2.5	Závěr.....	137
	Závěr.....	139
	Seznam použitých zkratk.....	144
	Seznam použitých zdrojů	146
	Seznam příloh.....	155
	Příloha č. 1.....	156
	Příloha č. 2.....	158
	Abstrakt	159
	Klíčová slova: vyvlastnění, pozemek, liniový zákon	159
	Abstract	160
	Klíčová slova: expropriation, land, Linear Infrastructure Act	160

Úvod

V této práci se zaměřím, jak její název napovídá, na vyvlastnění práv k pozemkům. Ústředním pojmem této práce je tedy vyvlastnění, kterým se podle zákona č. 184/2006 Sb. rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě či práva odpovídajícího věcnému břemeni, a to rozhodnutím orgánu veřejné moci za účelem realizace záměru, jenž je ve veřejném zájmu. Jedná se o nejsilnější zásah do majetkové sféry zejména právě vlastníků i oprávněných z věcných břemen (ale nejen do jejich sféry), který náš právní řád zná a upravuje. Proto se mu také nevěnují pouze normy jednoduchého práva, ale i normy ústavního práva a mezinárodního práva, a stojí tak v trvalé pozornosti jak Ústavního soudu České republiky, tak i například Evropského soudu pro lidská práva.

V první části této práce se ale budu věnovat nejprve pozemku jako věci, která vyvlastnění podléhá nejčastěji, a to včetně všech jeho součástí, a dále s ním souvisejícím pojmem (parcela a půda). Prostor tak musí dostat i stavba jako nejvýznamnější součást pozemku. Nelze ji tedy ve výkladu opomenout. Pro přesné vymezení pojmu pozemku je nezbytné se též zabývat případy, kdy jeho součástí stavba nebude. I tomu bude věnována pozornost. Na tuto část plynule navážu výkladem o výše uvedených (věcných) právech k pozemkům (a stavbám), jež je možné omezit nebo odejmout. Největší pozornost samozřejmě bude mít vlastnické právo jako nejvýznamnější představitel věcných práv, což se projevuje i v jeho ochraně na úrovni ústavního a mezinárodního práva, jak jsem již nepřímo naznačil. Ochrana a ústavně konformním způsobům omezení vlastnického práva budu proto věnovat velkou pozornost. Z této části výkladu a z výkladu věnujícího se půdě totiž vyplývá smysl a účel institutu vyvlastnění.

Samotné vyvlastnění dostane prostor v druhé části této práce. Jádrem bude vymezení jednotlivých podmínek vyvlastnění, neboť bez jejich naplnění jsou ostatní otázky zcela bezpředmětné; navíc do jisté míry utváří i vyvlastňovací řízení. Cílem má být představit si jednotlivé podmínky z hlediska jejich smyslu a podstaty i z hlediska prokazování jejich naplnění ve vyvlastňovacím řízení. S ohledem na skutečnost, že vyvlastnění nemá dopady pouze na vyvlastňované (tj. vlastníky a oprávněné z práv odpovídajících věcnému břemeni), zaměřím se krátce i na práva třetích osob, jež mohou v důsledku vyvlastnění zanikat. V neposlední řadě se vyjádřím k vyvlastňovacímu řízení a k soudnímu přezkumu.

Všechny poznatky (zejména) z druhé části práce využiji v poslední části, neboť ta se bude věnovat zvláštním právním úpravám vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení. Smyslem tedy je porovnat, jakých změn doznává vyvlastnění, pokud se postupuje podle jiné než obecné právní úpravy. Pro tento účel jsem si zvolil dvě do značné míry odlišné zákonné úpravy:

zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, který se má otázce vyvlastnění věnovat komplexně a zcela nezávisle na obecné právní úpravě, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), který se věnuje pouze vybraným otázkám vyvlastnění za účelem urychlení výstavby infrastruktury, jež je podle státu nejvíce významná. V poslední kapitole této části se zaměřím zejména na tzv. mezitímní rozhodnutí, jehož soulad s ústavním pořádkem byl v minulosti předmětem odborných diskusí. Tuto otázku relativně čerstvě zodpověděl Ústavní soud České republiky; zbývá však jeho nálezný kriticky zanalyzovat a zodpovědět si otázku, zda se v něm Ústavní soud také vypořádá se všemi souvisejícími problémy, které napadená právní úprava přináší.

Jak vyplývá z výše uvedeného, vyvlastnění je institutem, který má přesah do různých právních oborů. První část práce se věnuje otázkám občanského práva (tedy odvětví soukromého práva), byť musím zmínit, že není možné opomínat ani veřejnoprávní předpisy, které významně promlouvají do podoby jednotlivých součástí pozemku i do oprávnění vlastníků a oprávněných z práv odpovídajících věcnému břemeni. Druhá a třetí část práce pro změnu pracují převážně s normami správního práva (tedy odvětví veřejného práva). V této práci je tak nutné propojit dva relativně oddělené světy, které se někdy navzájem doplňují, ale jindy si buď odporují, nebo se sebou navzájem nepočítají. Zároveň se musím vypořádat s množstvím právních předpisů, jež se na vyvlastnění aplikují, a se změnami (a problémy), které přinesla rekodifikace soukromého práva k 1. 1. 2014, jež doposud nebyly dořešeny.

Vyvlastnění jsem si vybral, neboť, ačkoliv se jedná o relativně tradiční a opakovaně probírané téma, považuji jej za stále zajímavé a aktuální. Zejména v posledních letech prochází znatelným vývojem, což je důsledkem snahy zákonodárce urychlit majetkoprávní přípravu významných záměrů. I proto jsem se rozhodl zaměřit nejen na vyvlastnění a vyvlastňovací řízení v obecné rovině, ale i na zvláštní právní úpravy vyvlastnění, zejména však na právní úpravu zákona č. 416/2009 Sb. Považuji za důležité zjistit, zda se právní úprava vyvlastnění ubírá správným směrem – tj. zda je právní úprava způsobilá plnit svůj účel a zda nedochází k porušování práv a oprávněných zájmů vyvlastňovaných, a s ohledem na výsledek tohoto zkoumání případně i navrhnout vhodné změny. Tato otázka se nejvíce týká výše uvedené zvláštní právní úpravy, byť i obecná právní úprava trpí určitými nedostatky, kterým budu rovněž věnovat náležitou pozornost.

Základem, avšak zdaleka nikoliv jedinou metodou výzkumu, bude metoda analytická, jejímž cílem bude samozřejmě kritické zhodnocení pojmů a institutů platné právní úpravy. Doplnkem k ní bude zejména metoda popisná, jež za pomoci komentářové a monografické literatury poslouží

k představení rozsáhlé zákonné právní úpravy před její analýzou. Uvedenou literaturu doplním bohatou judikaturou obecných soudů, Ústavního soudu České republiky a v neposlední řadě i Evropského soudu pro lidská práva. Bez ní se koneckonců některé pojmy téměř vůbec vyložit nedají (nejvíce to platí o stavbě v občanskoprávním smyslu). Prostor také dostane metoda komparační (zejména v poslední části práce, kde budu mimo jiné porovnávat obecnou a zvláštní právní úpravu vyvlastnění).

1 Pozemek a věcná práva k pozemku

1.1 Pozemek

1.1.1 Úvod

Pozemek je jedním z ústředních pojmů této práce a procesu vyvlastňování obecně, neboť podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „vyvlastňovací zákon“ nebo „VyvlZ“), který je v této oblasti stěžejním právním předpisem, vyvlastnění podléhají pouze vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě¹. Jedná se též o nejčastější předmět vyvlastnění – vyvlastnit jiné věci než pozemek (nebo případně stavbu) totiž lze jen výjimečně – např. ve speciálním režimu podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen „zákon o zajišťování obrany“)². Obsahu tohoto pojmu je proto věnována pozornost, i s ohledem na komplikovanou právní úpravu součástí pozemku. Na tento výklad se naváže výkladem příbuzných pojmů (půda, parcela) a výkladem věnujícím se pozemkové evidenci.

1.1.2 Základní charakteristika pozemku

Pozemek lze charakterizovat jako hmotnou nemovitou věc³. Věc je základním předmětem občanskoprávních práv a povinností⁴. Vymezuje ji již zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“)⁵, a to jako vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Prvním znakem věci v právním smyslu je tedy rozdílnost od (fyzické nebo právnické) osoby. Věci však např. nebude v souladu s ustanovením § 494 občanského zákoníku ani živé zvíře (na druhou stranu se mu ale nepřiznává právní osobnost a není tedy ani osobou). Druhým znakem je užitečnost. Věc má totiž uspokojovat lidské potřeby. Tento znak ztělesňuje důvod, proč si lidé věci vůbec pořizují (tato vlastnost se ještě více umocňuje u pozemků, které jsou věcmi se specifickými nenahraditelnými vlastnostmi). Se znakem užitečnosti je spjata i možnost věc ovládat, jež je výslovně uvedena v ustanovení § 496 odst. 1 občanského zákoníku, které objasňuje, čím se rozumí věc hmotná. Z citovaného ustanovení se dozvíme, že hmotnou věcí je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu. Ovladatelnost věci je nutné chápat značně široce

¹ Srov. § 2 písm. a) VyvlZ.

² Viz § 45 a násl. zákona o zajišťování obrany.

³ Viz § 498 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první, Obecná část. 2.*, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 376.

⁵ Viz § 489 občanského zákoníku.

a individuálně s ohledem na povahu konkrétní věci – zejména v případě pozemku se nesmí zapomínat na skutečnost, že jej jako typického zástupce věci nemovité nelze např. přenést na jiné místo nebo zničit.

Pozemek je pojmem, který nebývá zpravidla vymezován v občanskoprávních kodexech. Výjimkou není ani současný občanský zákoník. Odborná literatura pozemek definuje jako část zemského povrchu, a to bez ohledu na to, zda a čím je tato část zemského povrchu pokryta⁶. V rámci právního řádu České republiky najdeme definici pozemku v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“ nebo „KatZ“), podle něhož se pozemkem rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí. Katastrální zákon přímo vymezuje, o jaké hranice se jedná⁷. Tento uzavřený výčet je velmi podstatný proto, aby bylo možné pozemek odlišit od pozemků okolních, což zabezpečuje, že s ním bude nakládáno jako se samostatnou věcí v rámci pozemkově-právních vztahů⁸. Byť je tedy v obecné rovině přesně stanoveno, co tvoří hranice pozemku, nelze to chápat bez dalšího tak, že by je vždy bylo možné určit na první pohled – zejména pak hranice vlastnická nebývá v terénu mimo zastavěné území obce viditelná; stejně tak průměrný člověk zpravidla nerozpozná hranici katastrálního území.

Na závěr této kapitoly zmíním, že, ač se s pojmem pozemku pracuje i v rámci katastrálních předpisů, v katastru nemovitostí se evidují pozemky pouze v podobě parcel. Parcelám se budu věnovat v samostatné podkapitole.

1.1.3 Zásada *superficies solo cedit* a součásti pozemku

Zásada *superficies solo cedit*, tedy v překladu „povrch ustupuje půdě“, je zásadou, kterou zformuloval již římský právník Gaius ve svém díle *Institutiones*. Byla převzata do mnoha právních řádů celého světa, včetně (opětovně od 1. 1. 2014) právního řádu České republiky, kde jí ztělesňuje především ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku. Za součást pozemku je podle citovaného ustanovení považován zejména prostor nad povrchem a pod ním⁹.

⁶ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 380.

⁷ Pozemkem se pro účely katastrálního zákona tedy rozumí část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí, územním souhlasem nebo hranicí danou schválením navrhovaného záměru stavebním úřadem, hranicí jiného práva podle § 19 KatZ, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním působu využití pozemků.

⁸ FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 17.

⁹ Kromě prostoru nad povrchem a pod povrchem pozemku jsou obecně součástí pozemku i stavby, jimž bude věnována pozornost dále.

Koukal¹⁰ však nepovažuje toto zákonné vyjádření za přílehlavé. Pozemek je vždy vymezován jako část zemského povrchu (tedy povrch samotný a prostor pod ním lze bez pochyby fakticky za součást pozemku považovat; v tom se samozřejmě odborná literatura nerozchází). Koukal odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové¹¹, který judikoval, že vlastník pozemku nemá vlastnické právo ke vzdušnému prostoru nad tímto pozemkem. Vzduch totiž nemůže být součástí pozemku a zbývající prázdný prostor nad pozemkem je „pouhé nic“, jenž ze své povahy součástí věci být nemůže. Zde je však důležité poznamenat, že citovaný rozsudek vychází z právní úpravy platné do 31. 12. 2013, kdy ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku ještě nenabývalo účinnosti a zařadit prostor nad pozemkem pod obecné ustanovení upravující součásti věci¹² nebylo z výše uvedeného důvodu možným řešením. Zejména proto se nejspíše názory na to, zda lze považovat prostor nad pozemkem za součást takového pozemku tak různí. Například Svoboda¹³ se striktně drží doslovného znění ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku a chápe prostor nad pozemkem za jeho součást.

Nicméně i pokud půjdeme proti tomuto doslovnému znění, neznamená to podle Koukala, že by snad nemohl vlastník pozemku prostor nad ním užívat nebo že by snad mohl být jinými osobami kdykoliv legálně rušen. Právo vlastníka pozemku ve vztahu k prostoru na ním však není neomezené, neboť za podmínek ustanovení § 1023 odst. 1 občanského zákoníku musí snášet užívání prostoru jinou osobou. Zde je třeba doplnit, že právo vlastníka pozemku ostatní osoby vyloučit z užívání prostoru nad pozemkem má své hranice (byť je nelze zcela přesně vymežit). Tento prostor totiž musí být pro vlastníka (alespoň potenciálně) užitečný a vlastník musí mít alespoň teoretickou možnost jej také dle své vůle ovládat. Prostor mimo tento rámec již součástí pozemku nebude¹⁴. Totéž platí i pro prostor pod pozemkem, který však již součástí pozemku nepochybně je.

Osobně se však domnívám, že výklad, podle něhož prostor nad pozemkem není součástí pozemku, není vhodný, a to i s ohledem na již zmíněné ustanovení § 1023 odst. 1 občanského zákoníku, které lze vyložit tak, že vlastník pozemku má k tomuto prostoru vlastnické právo, jen

¹⁰ LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022. Velké komentáře. s. 1562–1563.

¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 22. 7. 2014, sp. zn. 23 Co 82/2014.

¹² Srov. § 120 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

¹³ DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BĀNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.4.2022]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴ SPÁČIL, J., Poznámky k vlastnictví prostoru nad pozemkem a pod ním. In: *Právní rozhledy*, 2012, číslo 7, s. 246–249.

musí snášet určité zásahy do něj (a má-li k němu vlastnické právo, tak to musí být právě proto, že je součástí pozemku, neboť považovat prostor nad pozemkem za samostatnou věc v právním smyslu jistě možné není). Vyjít lze i ze systematického zařazení ustanovení § 1023 občanského zákoníku, kdy společný nadpis pro ustanovení § 1013 až § 1023 občanského zákoníku zní „omezení vlastnického práva“. Dále je vhodné zmínit, že citované ustanovení § 1023 odst. 1 občanského zákoníku nečiní rozdíl mezi prostorem nad pozemkem a pod ním, přesto by se na ně podle Koukala mělo nahlížet v obou případech trochu jinak (prostor, v němž má vlastník pozemku pouze právo nebýt bezdůvodně rušen, na straně jedné; součást pozemku na straně druhé). Prostor nad pozemkem je sice „pouhé nic“ a považovat jej za součást věci v tradičním smyslu slova tedy nemůžeme, proto je třeba vnímat ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku jako *lex specialis* k ustanovení § 505 občanského zákoníku, které v obecné rovině definuje součást věci. Skutečnost, že „pouhé nic“ je součástí věci, tak bude pouhou fikcí, jež nemá úplný předobraz v reálném světě.

Právní řád České republiky obsahuje celou řadu ustanovení, která využití prostoru nad pozemkem a pod ním dále omezují. Jedná se nejen o ustanovení občanského zákoníku samotného, ale často půjde o ustanovení zvláštních veřejnoprávních předpisů (obvykle i z oblasti práva životního prostředí). Již ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku taxativně vypočítává jsoucna, která jsou samostatnými nemovitými věcmi, jež tak ze své povahy nemohou být součástí pozemku. Jako příklad zmíním právo stavby podle ustanovení § 1242 a násl. občanského zákoníku. Stavba vyhovující právu stavby je totiž součástí takového práva, nikoliv pozemku pod ní. Významnou kategorií jsou zde i věci, o nichž zákon stanoví, že nejsou součástí pozemku, pokud je nelze přenést z místa na místo, aniž by došlo k porušení jejich podstaty. Sem spadají například¹⁵ stavby většiny pozemních komunikací a ložiska vyhrazených nerostů ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 4 zákona č. 44/1988 Sb. (horní zákon), které jsou nerostným bohatstvím ve vlastnictví České republiky¹⁶. Hranici prostoru nad pozemkem může omezovat zejména vzdušný prostor České republiky ve smyslu ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

Za součást pozemku nelze považovat vzduch vyplňující prostor nad pozemkem¹⁷. Ten se totiž pohybuje volně nad povrchem Země bez ohledu na hranice pozemků a nemůže tak být k žádnému z nich vázán. Koneckonců velká část složek životního prostředí součástí pozemku není; příkladem

¹⁵ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1538–1539.

¹⁶ Viz § 5 odst. 1 a odst. 2 horního zákona.

¹⁷ SPÁČIL, J., Poznámky k vlastnictví prostoru nad pozemkem a pod ním. In: *Právní rozhledy*, 2012, číslo 7, s. 246–249.

mohou být jeskyně¹⁸, podzemní a povrchové vody¹⁹ nebo přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodní minerální vody²⁰. Tyto nejsou součástí pozemku nebo jeho příslušenstvím a ani nebudou (alespoň ve své originální podobě) předmětem vlastnictví. Součástí pozemku naopak jsou podle ustanovení § 507 občanského zákoníku rostliny, stromy a jiné porosty. Citované ustanovení reflektuje povahu pozemku jako plodonosné věci. Vlastník pozemku k rostlinstvu nabude své vlastnické právo přirůstkem²¹, a to od okamžiku, co rostlina zapustí své kořeny²². Pro posouzení, k jakému pozemku přináleží strom, je rozhodující, odkud vyrůstá jeho kmen, přičemž platí, že strom může být i stromem společným, pokud vyrůstá na hranici dvou a více pozemků²³.

Podle ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku rovněž vše, co je v něm zapuštěno. Jedná se o situaci, kdy je určité jsoucno umístěno v pozemku, ale nelze jej považovat za stavbu v občanskoprávním smyslu (o tom dále), přesto však s pozemkem „srostlo“ natolik, že jej nelze odstranit bez zvýšeného úsilí a bez újmy na něm a že jej nelze považovat za samostatnou věc v právním smyslu. Nejvyšší soud České republiky uvádí ve své judikatuře příklad parkoviště tvořeného panely. Pokud budou tyto panely dostatečně srostlé s pozemkem, stanou se jeho součástí. Volně položené panely však zůstanou samostatnými movitými věcmi²⁴.

Na závěr této kapitoly ještě zmíním ustanovení § 508 odst. 1 občanského zákoníku, které umožňuje, aby součástí pozemku, jakož i jiných nemovitých věcí, jež jsou předmětem evidence ve veřejném seznamu, nebyly stroje nebo jiná upevněná zařízení. Užití tohoto ustanovení však v praxi předpokládá skutečnost, že vlastníkem stroje a vlastníkem nemovité věci jsou dvě rozdílné osoby. K právnímu odloučení stroje od nemovité věci je nezbytně nutné, aby byla výhrada vlastnictví stroje zapsána ve veřejném seznamu u nemovité věci, jejíž součástí by jinak byla.

1.1.4 Stavba v občanskoprávním smyslu

Podle ustanovení § 506 občanského zákoníku je součástí pozemku i stavba na něm zřízená a jiná další zařízení. Citované ustanovení pro stavbu a jiná další zařízení zavádí legislativní zkratku „stavba“. Legální definici stavby občanský zákoník neobsahuje. Tu nám proto přináší alespoň odborná literatura a četná judikatura. Zde je vhodné zmínit, že velká část relevantní judikatury

¹⁸ Viz § 61 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹ Viz § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon).

²⁰ Viz § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon).

²¹ Viz § 1066 občanského zákoníku.

²² Viz § 1088 odst. 1 občanského zákoníku.

²³ Viz § 1067 občanského zákoníku.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3259/2018.

reflektuje právní úpravu před nabytím účinnosti současného občanského zákoníku, kdy nebyla právním řádem České republiky upravena zásada *superficies solo cedit*²⁵. Stavba tedy nebyla považována za součást pozemku²⁶, pokud se jednalo o stavbu, jež je nemovitou věcí²⁷ anebo, pokud se jednalo o stavbu, jež je věcí movitou²⁸, která zároveň nespĺňovala obecné definiční znaky součásti věci podle ustanovení § 120 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník 1964“) – těmito znaky jsou dostatečné funkční a fyzické spojení součásti věci s věcí hlavní a nemožnost součásti věci oddělit bez současného znehodnocení věci hlavní. S touto judikaturou je nicméně stále možno pracovat. Je však třeba důkladně zohlednit změnu, kterou přináší uvedené ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku.

Stavba v občanskoprávním smyslu je pojem poměrně rozsáhlý, neboť není nezbytnou podmínkou, aby byla pevně spojena s pozemkem – postačí, aby byla na pozemku pouze umístěna²⁹. Pevné spojení s pozemkem bude rozhodující až pro posouzení, zda se taková stavba považuje např. za věc nemovitou ve smyslu ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku. Stále totiž platí, že stavba může být i věcí movitou (příkladem mohou být tribuny nebo prodejní stánky³⁰). Stavbou se rozumí jedinečný výsledek určité stavební činnosti³¹. Tento pojem má být chápán „staticky“, nikoliv „dynamicky“, neboť se nejedná o činnost jako takovou, protože stavba ve smyslu občanskoprávním má být způsobilým předmětem občanskoprávních vztahů, tedy věcí v právním smyslu³² (s ohledem na navrácení zásady *superficies solo cedit* do našeho právního řádu již znak způsobilosti stavby být samostatným předmětem občanskoprávních vztahů není třeba bezvýhradně splnit). Pojem stavby v občanskoprávním smyslu se má s ohledem na ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku vykládat nezávisle na právu veřejném – jako činnost je stavba pojímána například zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)³³. Naplnění požadavků tohoto ustanovení však reálně není vždy možné a často se budou aplikovat veřejnoprávní předpisy³⁴.

K povaze stavby je třeba říci, že není zcela rozhodující, jaké materiály jsou na stavbu použity. Musí se však vždy zhodnotit, zda výsledek stavební činnosti není pouhou úpravou povrchu

²⁵ Viz § 120 odst. 2 občanského zákoníku 1964.

²⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

²⁷ Viz § 119 odst. 2 občanského zákoníku 1964.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98.

²⁹ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1563.

³⁰ Tamtéž, s. 1564.

³¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93.

³² Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98.

³³ Srov. § 2 odst. 3 stavebního zákona.

³⁴ Viz např. § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

pozemku³⁵. Nejvyšší soud České republiky při řešení této otázky zdůraznil³⁶, že nikdy nelze předem učinit obecný závěr o povaze určitého výsledku stavební činnosti. Musí se vycházet mimo jiné ze stavebního provedení, ale i z toho, zda lze určit, kde začíná a končí pozemek i posuzovaná stavba (aby je bylo možné vnímat jako dva samostatné předměty práv a povinností³⁷), a přihlédnout ke zvyklostem právního styku tak, aby řešení bylo co nejvíce účelné. Že určitý výsledek stavební činnosti není pouhým kvalitativním vylepšením pozemku lze rozpoznat i ze souvisejících soukromoprávních předpisů³⁸. Zejména pro tento účel poslouží katastrální předpisy. Ustanovení § 3 odst. 2 KatZ vypočítává druhy pozemků, které jsou předmětem evidence katastru nemovitostí, a příloha vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální vyhláška“ nebo „KatV“) tyto druhy dále blíže vymezuje (včetně způsobů jejich využití). Pokud bude ze znění katastrální vyhlášky patrné, že určitá stavební činnost pouze ztvárňuje povrch pozemku, nemůže pak samozřejmě být současně stavbou³⁹. Posuzování každého jednotlivého případu by se však ani při zohlednění znění katastrálních předpisů nemělo přehlížet.

K tomuto přístupu se přiklání i Ústavní soud⁴⁰, který se vyjádřil k právní povaze letištní vzletové a přistávací dráhy v Příbrami, a poznamenává, že se najdou letiště, jejichž přistávací a vzletové dráhy povahu stavby mít nebudou zejména pro svůj veskrze přírodní charakter. Jako vodítko pro posuzování takových staveb, kterými jsou například zmíněné vzletové a přistávací dráhy, může dle názoru Ústavního soudu posloužit povaha některých staveb pozemních komunikací, které jsou dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „PozKom“) samostatnými věcmi v právním smyslu. Pokud bude vzletová a přistávací dráha splňovat požadavky srovnatelné s těmi, které jsou kladeny na zmíněné stavby pozemních komunikací, měla by i ona být označena za stavbu v občanskoprávním smyslu.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002.

³⁷ Srov. § 496 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97.

³⁹ Jako příklad může posloužit položka č. 17 tabulky č. 2 přílohy ke katastrální vyhlášce označená jako „ostatní komunikace“. Tou se rozumí mimo jiné účelová komunikace (včetně zpevněné lesní komunikace). V tomto případě se předpokládá jen drobná stavební činnost spočívající ve vyrovnání a zhutnění zemského povrchu za účelem umožnění bezpečné jízdy nebo chůze (tedy zpevnění). Zde jsou katastrální předpisy souladné se zněním ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, z něhož nepřímo vyplývá, že účelová komunikace není stavbou.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 3143/13.

1.1.4.1 Stavba jako součást pozemku

V souladu s ustanovením § 506 odst. 1 občanského zákoníku obecně platí, že stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení jsou součástí pozemku. V odborné literatuře však nepanuje jednotný názor na to, jak vykládat výraz „stavby zřízené na pozemku“. Svoboda se domnívá, že tento výraz je třeba vykládat⁴¹ tak, že se jedná o takové stavební konstrukce, jež jsou určeny k trvalému užívání s pozemkem. Pokud se však tato vzájemná funkční vazba vytratí, klesne zcela nebo alespoň podstatně hodnota stavby. Jestliže tedy tato vazba úplně chybí, pak se bude jednat o samostatnou věc. Důležitým výkladovým vodítkem by pak mohla být ta skutečnost, že v případě ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku se výslovně neuvádí, že by stavba měla být spojena se zemí pevným základem – to si naopak žádají ustanovení § 498 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku nebo ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku. Ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku za součást pozemku považuje mimo jiné „*co je zapuštěno v pozemku*“. Přitom u toho zároveň neužívá výrazů jako „*vše další*“ nebo „*ostatní*“, z nichž by bylo možné usuzovat, že stavba je pouze jedním z příkladů toho, co by mohlo být v pozemku zapuštěno.

Lze ale dospět i k opačnému právnímu názoru. Můžeme vyjít z předchozí judikatury k pojmu stavby, která je rozebírána výše. Má-li totiž stavba být samostatnou věcí v právním smyslu, je nezbytné, aby byla zřejmá pomyslná dělicí čára mezi ní a pozemkem, na němž se nachází⁴². Z toho vyplývá, že, aby stavba byla ve smyslu ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku součástí pozemku, musí být „*dostatečně nesamostatná*“ – to tedy znamená, že bude mít pevný základ⁴³. I Koukal trvá na tom, aby stavba byla pevně spojená s pozemkem. Přitom cituje rozhodnutí Krajského soudu v Brně⁴⁴ (a nepřímo též související nálezy Ústavního soudu⁴⁵, který poskytuje výklad k výrazu „*pevné spojení se zemským povrchem*“). Nezbytnou podmínkou je nemožnost oddělení stavby od země, aniž by se porušila její podstata, a to v důsledku vybudování pevného základu, který je odolný vůči přírodním vlivům. Tento pevný základ navíc musí být i geometricky a fyzikálně jednoznačně vymezen a definován. U movitých věcí přitom k jejich oddělení od zemského povrchu postačí pouhé tažení nebo zdvihnutí za účelem překonání fyzického tření o

⁴¹ DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.4.2022]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002.

⁴³ NOVOTNÁ, M., KAAS ZAHOŘOVÁ, E. Stavba jako pojem občanského práva. In: *epravo.cz* [online]. 18.12.2014. [cit. 12.4.2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stavba-jako-pojem-obcanskeho-prava-96247.html>.

⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2016, č. j. 30 Af 36/2014-48.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01.

zemský povrch anebo k překonání působící gravitační síly. U staveb a jiných nemovitostí to však v důsledku existence pevného základu nebude vůbec možné. Krajský soud v Brně navíc dodává, že prostorové fixace stavby v zemském povrchu může být dosaženo i jinak, než jak si jej běžně představujeme. Postačí totiž i fixace v půdě. Přitom připomíná atypickou povahu liniových staveb. Při výše nastíněném výkladu tak součástí pozemku nebudou zpravidla například veletržní a prodejní stánky, pódia nebo tribuny⁴⁶. Koukal dále doplňuje, že spojení stavby s pozemkem musí být nejen pevné, ale i trvalé. Tím samozřejmě upozorňuje na zvláštní právní úpravu pro stavby dočasné, které se součástí pozemku nestávají⁴⁷.

V otázce, zda stavba musí mít vždy pevný základ, aby byla součástí pozemku ve smyslu ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku, se přikláním na tu stranu, že jej mít musí. Domnívám se, že je správné vyjít z předešlé judikatury obecných soudů, podle níž stavba k tomu, aby mohla být chápána jako samostatný předmět práv a povinností, potřebuje být rozeznatelně oddělitelná od zemského povrchu. Stavby bez pevného základu (např. zahradní altánky nebo kůlny) je třeba považovat toliko za věci movité, které budou obvykle příslušenstvím stavby, která je součástí pozemku, a takového pozemku⁴⁸, což znamená, že lze užít vyvratitelné domněnky uvedené v ustanovení § 510 odst. 2 občanského zákoníku, čímž se zajistí převod takových staveb společně s pozemkem a jeho stavbou. Právní úprava obsažená v ustanovení § 512 občanského zákoníku by se v opačném případě stala z velké části zbytečnou.

Zásada superficies solo cedit se vrátila do právního řádu České republiky od 1. 1. 2014, kdy nabyl účinnosti občanský zákoník. Do té doby platné a účinné ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku 1964 stanovovalo ale pravý opak, proto bylo nezbytné přijmout vhodné právní řešení pro stavby vzniklé do 31. 12. 2013. Patříčně se tomu věnuje část pátá občanského zákoníku v ustanoveních § 3054 až § 3061. Zaměřím se na ně jen okrajově, bez alespoň drobné zmínky bych však považoval tento výklad za neúplný. Ustanovení § 3054 občanského zákoníku stanoví, že stavba, jež doposud nebyla jako samostatná nemovitá věc součástí pozemku pod ní, se stává k 1. 1. 2014 součástí tohoto pozemku, pokud má k uvedenému rozhodnému okamžiku vlastnické právo ke stavbě i k pozemku stejná osoba. Platí, že stavba se musí v případě aplikace ustanovení § 3054 občanského zákoníku nacházet jen na jednom pozemku. Pokud se nachází na vícero pozemcích, stává se součástí toho pozemku, na němž se nachází převážná část stavby⁴⁹. Tzv.

⁴⁶ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1564.

⁴⁷ Srov. § 506 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴⁸ Viz § 512 občanského zákoníku.

⁴⁹ Viz § 3059 občanského zákoníku.

jednota vlastnického práva k pozemku i ke stavbě (tedy situace, kdy vlastní pozemek i stavbu stejná osoba) musí být i přes neúplnou formulaci ustanovení § 3055 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku splněna naprosto přesně⁵⁰. Stavba se součástí pozemku proto nestává například ani tehdy, pokud jsou stavba i pozemek v podílovém spoluvlastnictví, ale velikost spoluvlastnických podílů je stanovena jinak v případě stavby a jinak v případě pozemku.

Důsledkem zásady *superficies solo cedit* je, že vlastnické právo ke stavbě, která se stává součástí pozemku, vzniká vlastníkovu pozemku umělým přírůstkem⁵¹.

1.1.4.2 Stavba jako samostatná věc v právním smyslu

Z předchozí kapitoly je zřejmé, že všechny stavby součástí pozemku nejsou. Již z klíčového ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že součástí pozemku nejsou stavby dočasné⁵². Jimi se rozumí takové stavby, jejichž existence má být pouze časově omezená, ať už vymezením konkrétního časového úseku nebo nepřímou, např. naplněním jejich účelu. Skutečnost, že stavba je pouze dočasná, musí být známa nejen vlastníkovu, ale též třetím osobám (respektive je nutné, že jim tato rozhodná skutečnost měla a mohla být známa). Opačný přístup by byl v rozporu s principem právní jistoty. Rozhodnutí vlastníka ale opomenout nelze. Byť je to v rozporu s ustanovením § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku, není možné přehlížet výsledek územního a stavebního řízení. Pokud budoucí vlastník dočasné stavby jako stavebník projeví svými podáními vůli, že má zájem o to, aby stavba byla pouze dočasná, bude nutné příslušné akty stavebního úřadu vydané na základě takových podání respektovat i v oblasti práva soukromého. Zde je dobré tedy zmínit, jak pracuje s pojmem dočasné stavby stavební zákon. Ten ve svém ustanovení § 2 odst. 3 definuje pro své účely dočasnou stavbu jako stavbu, u níž stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Samozřejmě přitom bude vycházet z podání a listin, které předloží vlastník nebo případně jiný stavebník (z nich totiž bude například dobře zřetelné budoucí stavebně-technické provedení, které má o povaze stavby značnou vypovídací hodnotu). Významným kritériem při posuzování dočasnosti stavby je i dočasnost právního titulu zřízení

⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5002/2017.

⁵¹ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1564.

⁵² DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.4.2022]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

stavby, za něž je třeba například považovat právo nájmu k pozemku, pokud bylo sjednáno za takovým účelem⁵³.

Součástí pozemku se nestávají ani stavby, které jsou dle § 498 odst. 1 občanského zákoníku přímo označeny za samostatné nemovité věci. Jedná se o podzemní stavby se samostatným účelovým určením a věci, o nichž zákon stanoví, že nejsou součástí pozemku, a nelze-li je přenést z místa na místo bez porušení jejich podstaty. Zde připomínám rozhodnutí Krajského soudu v Brně, kterým je rozebírán výraz „*pevné spojení se zemským povrchem*“⁵⁴. Příkladem staveb ve smyslu ustanovení § 498 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku jsou liniové stavby podle ustanovení § 509 občanského zákoníku, ledaže je bude možné přenést z místa na místo (pak by se samozřejmě jednalo o věci movité⁵⁵). Liniová stavba je⁵⁶ taková stavba, která prochází nebo může procházet dvěma a více pozemky a která zároveň plní účel, jenž není vázán jen k jednomu pozemku, popř. k pozemku není vázán účelově vůbec. Účel liniové stavby je znakem mírně důležitějším, neboť, jak je naznačeno výše, není nezbytné, aby liniová stavba skutečně procházela vícero pozemky. Pokud pozemek bude zvláště dlouhý tak, že stavba bude procházet pouze ním, nelze ji bez současného posouzení jejího účelu vyloučit z dosahu ustanovení § 509 občanského zákoníku. Účelem liniové stavby je například zajištění přesunu plynu, vody, tepla, elektrické energie, dat a v neposlední řadě i osob. Právní úprava liniových staveb je významně zastoupena v právu veřejném. Například ustanovení § 5 odst. 1 zákona o drahách samo stanoví, že stavba dráhy není součástí pozemku. Obdobně tak činí pro stavby dálnic, silnic a místních komunikací i ustanovení § 9 odst. 1 PozKom, které rovněž stanoví, kdo je vlastníkem takových staveb. Zde je vhodné zmínit, že pouze stavby taxativně vyjmenovaných pozemních komunikacích nejsou součástí pozemku. Nesmí se zapomínat na judikaturu k pojmu stavby v občanskoprávním smyslu. Pozemní komunikace, která je pouhým ztvárněním povrchu pozemku, je jeho součástí, neboť nemůže být stavbou.

Z uvedeného výkladu liniových staveb je zřejmé, že jsou to zejména ony, které stály za přijetím zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále jen „liniový zákon“)⁵⁷, jenž má mimo jiné za cíl

⁵³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2653/2012.

⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2016, č. j. 30 Af 36/2014-48.

⁵⁵ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1573.

⁵⁶ DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.4.2022]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵⁷ Viz např. § 1 odst. 2 písm. a) liniového zákona.

zrychlit vyvlastňovací řízení při realizaci nejvýznamnějších záměrů. Souvisí to zejména s tím, že mají vést přes velký počet pozemků různých vlastníků. Dalším důvodem je samozřejmě i jejich specifický a často nenahraditelný účel.

V předchozí kapitole byla věnována pozornost základní podstatě ustanovení § 3054 až § 3061 občanského zákoníku, které řeší otázku právní povahy staveb vzniklých do 31. 12. 2013. Na pravidlo upravené v ustanovení § 3054 občanského zákoníku navazuje ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož stavba, která je se zemí spojená pevným základem a která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, se součástí tohoto pozemku nestává právě tehdy, pokud je vlastnictví stavby a pozemku odlišné. Stavba, u níž tedy dostatečná vlastnická jednota chybí, zůstává samostatnou nemovitou věcí. Občanský zákoník ale považuje stav, kdy stavba není součástí pozemku, ačkoliv by jinak být měla, za stav nežádoucí, proto následující ustanovení § 3056 odst. 1 občanského zákoníku zakotvuje vzájemné předkupní právo mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby, které nelze žádným způsobem omezit nebo vyloučit, neboť jedině tak je možné, že se v budoucnu zcela naplní zásada *superficies solo cedit* ve smyslu ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku. Toto zákonné předkupní právo se týká pouze převodů staveb, k nimž dochází od 1. 1. 2014 dále⁵⁸, a nelze jej obejít ani převodem stavby na osobu blízkou. Nicméně podle ustanovení § 19 odst. 3 VyvZ platí, že se při vyvlastnění k tomuto zákonnému předkupnímu právu nepřihlíží (to však zpravidla nebude na překážku, neboť záměr, kvůli němuž vyvlastňovací řízení proběhne, pravděpodobně povede k odstranění stavby na pozemku). Předkupní právo se uplatňuje i na navazující převody, a to až do doby, kdy se režim pozemku a stavby sjednotí. V souladu s ustanovením § 1124 odst. 2 věty druhé občanského zákoníku se předkupní právo vztahuje jak na úplatné, tak na bezúplatné převody vlastnického práva.

Pokud je stavba samostatným předmětem práv, vše, co je v ní upevněno, je její součástí. Vlastník stavby nabývá k těmto součástem vlastnické právo přírůstkem, stejně jako vlastník pozemku ke stavbě na něm vystavěné.

1.1.5 Půda a její společenský a ekonomický význam

Právní řád České republiky pracuje také ještě s úzce příbuzným pojmem, kterým je půda. Užívá jej přitom v několika rozdílných významech. V tom prvním se jedná o půdu jako o hmotný

⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. II. ÚS 2913/15.

substrát, jenž je chráněn jako jedna ze složek životního prostředí⁵⁹ před nepříznivými vlivy způsobenými zejména lidskou činností⁶⁰. V druhém případě je slovo půda užíváno souhrnně pro všechny pozemky na Zemi – vyjadřuje tedy zemský povrch jako celek. Půda (a potažmo jednotlivé pozemky, které ji utváří) je atypickou věcí v právním smyslu, neboť je nositelem vlastností, které většina ostatních věcí nemá.

Půda existuje na naší planetě pouze v omezeném množství a rozloze⁶¹. Výroba půdy není možná, lidstvo si tedy musí vystačit s tím, co má k dispozici, a užívat půdu co nejefektivněji k zajištění primárně svých nejdůležitějších potřeb. I proto je nezbytně nutné, aby existoval právní postup, na jehož základě dostanou (byť za přísných zákonných podmínek) přednost společensky významnější cíle. Specifika půdy je tedy nutné považovat za jeden ze stěžejních důvodů pro existenci institutu vyvlastnění, jenž je však pouze prostředkem k dosažení cíle (tj. obecně prospěšného využití půdy), který by byl jinak velmi obtížně splnitelný pro nespočet rozdílných vlastníků (a tedy i pro nespočet rozdílných individuálních zájmů a představ o využití pozemků). Nejprve je tedy nutné zvážit, jaký způsob využití pozemku by měl dostat přednost. Půda totiž plní řadu funkcí, které nutně nemusí být možné uspokojit zároveň na téže ploše⁶². Půda tvoří základní předpoklad pro výkon zemědělské a lesnické činnosti; dále je též stanovištěm pro jinou lidskou činnost – představuje tedy i nezbytný předpoklad pro dosažení zisku v rámci podnikatelské činnosti. Navíc se v ní obvykle nacházejí i jiné složky životního prostředí, které člověk více či méně potřebuje ke svému životu (např. podzemní vody nebo ložiska nerostů).

1.1.6 Pozemková evidence

S ohledem na výše popsané specifické vlastnosti půdy, vznikla postupem času potřeba evidence pozemkového vlastnictví. Nejprve zde stál silný zájem šlechtických rodin na tom, aby byl znám rozsah jejich pozemkového majetku za účelem předejití případným vlastnickým sporům⁶³. Postupně došlo k rozšíření evidence i na pozemkový majetek poddaných. V současné době je pozemková evidence zajištěna katastrem nemovitostí České republiky, který byl založen na začátku roku 1993 zákonem č. 344/1992 Sb. Katastr nemovitostí je v současné době právně upraven katastrálním zákonem a katastrální vyhláškou. Jedná se přitom o veřejný seznam, jenž obsahuje soubor údajů o vybraných nemovitých věcech zahrnující jejich soupis, popis, jejich

⁵⁹ Viz § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁶⁰ Např. § 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁶¹ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 24.

⁶² Tamtéž, s. 22.

⁶³ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 165.

geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem⁶⁴. Že je katastr nemovitostí veřejným seznamem znamená, že se jedná o veřejně přístupnou evidenci věcí a věcných práv k nim, jež je vedena na základě zákona příslušným orgánem veřejné moci⁶⁵.

Předmět evidence katastru nemovitostí je taxativně vymezen v ustanovení § 3 odst. 1 KatZ. Hlavním (avšak nikoliv zdaleka jediným) předmětem evidence jsou právě pozemky, které se evidují v podobě parcel, jimiž se rozumí⁶⁶ pozemky, jež jsou geometricky a polohově určeny, zobrazeny v katastrální mapě a označeny parcelním číslem. Ze způsobu vyobrazování parcel v katastrálních mapách vyplývá, že parcela je (na rozdíl od pozemku) pouze dvojrozměrná. Nezahrnuje prostory nad ní a pod ní. Koneckonců pro účely pozemkové evidence není tento prostor nijak zvlášť potřebný – významná je pouze plocha, jež musí být náležitě geometricky a polohově určena. Geometrické určení parcely vyjadřuje, že byly zaznamenány její tvar i rozměry jednotlivých stran vzniklého obrazce⁶⁷. Jak vyplývá z definice pro účely katastrálního zákona, parcela musí být určena i svojí polohou, a to za pomoci příslušných geodetických metod⁶⁸. Tvar, rozměry a zjištěná poloha parcely se zaznamenávají, jak výše naznačeno, v katastrální mapě, jež graficky znázorňuje všechny pozemky v příslušném katastrálním území s označením jejich druhu a s jim přidělenými parcelními čísly.

Z výše uvedené definice parcely vyplývá, že tedy každá parcela je vždy pozemkem (byť ve zjednodušené podobě nezbytné pro účel pozemkové evidence). Nelze však bez dalšího přidat rovnítko mezi jedním pozemkem a jednou parcelou⁶⁹, neboť je pozemek zpravidla tvořen vícero parcelami, což často souvisí s tím, že jednotlivé části pozemku plní různé funkce, přičemž tyto jednotlivé části budou vymezeny jako samostatné parcely s rozdílnými způsoby využití⁷⁰.

Význam katastru nemovitostí jako veřejného seznamu vyplývá zejména ze znění ustanovení § 980 odst. 1 občanského zákoníku, které stanoví, že je-li do veřejného seznamu zapsáno právo k věci, nikoho neomlouvá neznalost takového zápisu. U veřejných seznamů totiž platí princip formální publicity, podle něž je obsah příslušného veřejného seznamu přístupný každé osobě, aniž by tato musela prokazovat svůj právní zájem na tom znát údaje, jež jsou předmětem evidence. Nahlížení (alespoň co do základních údajů) je bezplatné. Každá osoba se tedy může seznámit s tím,

⁶⁴ Viz § 1 odst. 1 KatZ.

⁶⁵ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. III, Věcná práva (§ 976-1474)*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Velké komentáře. s. 10.

⁶⁶ Viz § 2 písm. b) KatZ.

⁶⁷ Viz § 2 písm. e) KatZ.

⁶⁸ BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2014. s. 10.

⁶⁹ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 19.

⁷⁰ Viz § 3 odst. 2 KatZ.

jaký je právní stav věci, jež je předmětem evidence, a neznalost takového stavu neomlouvá. Typickým příkladem, kterým se formální publicita projevuje v oblasti vyvlastňování, je poznámka podle ustanovení § 19 odst. 1 VyvZ o tom, že se o dotčené nemovitosti vede vyvlastňovací řízení. Tato poznámka se vyznačí v katastru nemovitostí po začátku vyvlastňovacího řízení. S okamžikem zahájení vyvlastňovacího řízení je totiž spojen zákaz majetkových dispozic s příslušnou nemovitostí pod sankcí absolutní neplatnosti⁷¹. Je tedy nezbytné, aby se s takovou informací mohla široká veřejnost bez omezení seznámit. Význam katastru nemovitostí je dále vyjádřen i v ustanovení § 1105 občanského zákoníku, podle něž se vlastnické právo k nemovité věci, která se zapisuje do veřejného seznamu, nabyvá v případě jeho převodu až zápisem do takového veřejného seznamu. Bez takového zápisu tedy nelze vlastnické právo vůbec úspěšně převést.

1.1.7 Závěr

Předcházející výklad měl za cíl blíže představit pojem pozemku a jeho jednotlivé součásti. Pozornost byla věnována i stavbě, jež může i nemusí být součástí pozemku. Proto také platí, že bez vymezení pojmu stavby nelze pozemek uspokojivě definovat. Ačkoliv vyvlastňovací zákon hovoří o vyvlastnění vybraných práv k pozemkům (a stavbám), je dobré zdůraznit, že vyvlastnitele zajímá zpravidla primárně pozemek jako takový, neboť ten je pro své specifické vlastnosti, o nichž bylo rovněž pojednáváno, nenahraditelným artiklem. Pozornost se musí při vymezení pozemku upřít nejen na soukromoprávní, ale i na veřejnoprávní předpisy, které mohou odlišně upravovat některé otázky týkající se jeho součástí. Důležitou roli zde hraje četná judikatura, u níž musí mít čtenář na paměti, že z důvodu rekonstrukce soukromého práva, která nastala k 1. 1. 2014, ji není možné přijímat zcela bez výhrad. S ohledem na skutečnost, že pozemky nelze převést bez zápisu v katastru nemovitostí, byla věnována část výkladu i tomuto veřejnému seznamu. Na tento výklad bude navazováno v následujících kapitolách zaměřených na nabytí vlastnického práva smlouvou a rozhodnutím orgánu veřejné moci.

⁷¹ Viz § 19 odst. 3 VyvZ.

1.2 Věcná práva k pozemkům

1.2.1 Úvod

V následujících podkapitolách se bude pojednávat o věcných právech k pozemkům, výklad však bude zaměřen výhradně na ta práva, jež podléhají vyvlastnění v širším smyslu slova – tedy na vlastnické právo a právo odpovídající věcnému břemeni⁷², přičemž vlastnickému právu bude věnována největší pozornost s ohledem na jeho významnou přirozenoprávní povahu zakotvenou v ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – vlastnické právo je označováno v rámci věcných práv jako právo základní nebo mateřské⁷³ – a na jeho nezbytné využití pro realizaci některých typů staveb, u nichž vůbec nepřipadá v úvahu pouhé omezení vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni.

1.2.2 K povaze věcných práv obecně

Věcná práva se řadí mezi absolutní majetková práva, což výslovně zmiňuje i občanský zákoník, když tak nazývá celou svou část třetí. Podstatou absolutních majetkových práv je, že působí vůči každému, pokud zákon nestanoví něco jiného⁷⁴. To znamená, že absolutní právo je obecnější než právo relativní – právní poměr mezi dvěma a více přesně určenými osobami vzniká až, když přistoupí jiná právní skutečnost, kterou je zpravidla zásah konkrétní osoby do absolutního práva jiného⁷⁵. Povinnost zdržet se takového zásahu má každý. Kdo ji poruší, vztahuje na sebe další povinnosti, zejména povinnost odstranění následků zásahu nebo odčinění vzniklé újmy. Povinnost nezasahovat do absolutního práva ale neplatí vždy; zákon dává v některých případech osobám právní důvod k takovému zásahu⁷⁶. Existuje pouze uzavřený seznam absolutních majetkových práv, jenž může být upraven pouze zákonem⁷⁷. Úprava absolutních majetkových práv má kogentní povahu⁷⁸, pokud jde o účinky vůči třetím osobám. Smluvní strany si mezi sebou mohou ujednat svá práva a povinnosti odlišně, budou-li při tom zároveň dodržovat ustanovení

⁷² Srov. § 2 písm. a) VyvLZ.

⁷³ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl třetí, Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 24.

⁷⁴ Viz § 976 občanského zákoníku.

⁷⁵ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. III, Věcná práva (§ 976-1474)*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Velké komentáře. s. 2.

⁷⁶ Viz např. § 1023 odst. 1 občanského zákoníku.

⁷⁷ Viz § 977 občanského zákoníku.

⁷⁸ Viz § 978 občanského zákoníku.

§ 1 odst. 2 občanského zákoníku. Tato ujednání však nepůsobí žádné účinky vůči třetím osobám, pokud to zákon výslovně neumožní⁷⁹.

Pokud se již přesuneme k povaze samotných věcných práv, je třeba říci, že věcná práva spočívají v tom, že osoba oprávněná z věcného práva může sama přímo a bezprostředně v mezích zákona vykonávat právní panství nad individuálně určenou věcí – tedy bez toho, aniž by jí takové panství umožňovala nějaká další osoba⁸⁰. Právní panství může být buď všeobecné, kdy oprávněná osoba může s věcí nakládat v rámci právního řádu libovolně (a tedy velmi široce), nebo zvláštní, kdy oprávněná osoba může s věcí disponovat jen za konkrétně vymezeným účelem (např. právo brát vodu⁸¹). Z uvedeného vyplývá velmi důležitý znak věcných práv – jejich předmětem jsou věci v právním smyslu (a dále též některá práva⁸²). Věcná práva jsou s věcmi, jež jsou jejich předmětem, spjata natolik neoddělitelně, že na nabyvatele přejdou i s takovou věcí (např. povinnosti ze služebnosti stezky přejdou při převodu vlastnického práva k pozemku na nového vlastníka, zatímco postavení oprávněného z této služebnosti se tím nemění).

Věcná práva se dále vnitřně člení na dvě základní skupiny. Tu první tvoří věcná práva k věci vlastní, kam patří základní věcné právo – vlastnické právo (a s ním i právo spoluvlastníků). Druhá a mnohem členitější skupina zahrnuje věcná práva k věci cizí, která na rozdíl od první skupiny věcných práv umožňuje pouze užší právní panství nad věcí. Do této skupiny se řadí zejména věcná břemena.

1.2.3 Vlastnické právo

Při výkladu věnujícímu se vlastnickému právu se zaměřím na jeho obsah a vlastnosti (zvláštní pozornost dostanou možnosti omezení vlastnického práva, a to i ve světle judikatury Ústavního soudu České republiky a Evropského soudu pro lidská práva) a na způsob jeho vzniku (opět se selektivně zaměřím na způsoby vzniku vlastnického práva, které jsou z pohledu vyvlastnění nejvýznamnější – převod vlastnického práva smlouvou a nabytí vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné moci).

⁷⁹ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. III, Věcná práva (§ 976-1474)*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Velké komentáře. s. 5.

⁸⁰ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *op. cit.*, s. 19.

⁸¹ Viz § 1272 odst. 1 občanského zákoníku.

⁸² Viz § 979 občanského zákoníku.

1.2.3.1 K obsahu a k vlastnostem vlastnického práva

Vlastnické právo je základním věcným právem, což je vyjádřeno i jeho postavením v rámci Listiny, kde je upraveno v ustanovení čl. 11, a vyjadřuje subjektivní právo každého vlastníka vlastnit majetek a nabývat jej do svého vlastnictví⁸³. Vlastnické právo není občanským zákoníkem definováno (sama důvodová zpráva přiznává, že se zákonodárce definici snaží vyhnout, neboť se domnívá, že do zákona nepatří; navíc podotýká, že definice vlastnického práva snadno podléhají ideologickým vlivům⁸⁴). Proto je vlastnické právo vyjadřováno skrze svůj předmět a obsah a skrze meze svého výkonu. Nicméně bývá vlastnické právo charakterizováno alespoň odbornou literaturou, a to jako právo konkrétního vlastníka ovládat věc svou výlučnou mocí (nad věcí tedy nemá stejnou moc jiná osoba)⁸⁵. Předmět vlastnického práva je upraven v ustanovení § 1011 občanského zákoníku, kde se uvádí, že je jím vše, co někomu patří, resp. všechny jeho hmotné i nehmotné věci. Vlastnické právo je vymezováno pozitivně a negativně, což vyplývá z dikce ustanovení § 1012 věty první občanského zákoníku. Pozitivní stránka vyjadřuje obecnou vlastnickou svobodu, tj. svobodu vlastníka se svou věcí libovolně a nezávisle nakládat (byť to nelze vykládat absolutně); stránka negativní vyjadřuje právo vlastníka z takového nakládání s věcí ostatní osoby vyloučit⁸⁶.

Existují dvě základní teorie, jak lze k vlastnickému právu přistupovat. Teorie právního panství pojímá vlastnické právo jako všeobecné, výlučné a bezprostřední panství nad věcí⁸⁷. Vlastník tedy vykonává své právo bez součinnosti ostatních osob – nikdo jiný toto právo vykonávat nemůže. Vlastnické právo zde tvoří jeden koherentní celek zahrnující vlastnická oprávnění všeho druhu. K této teorii se přiklání i občanský zákoník, což je zřejmé právě ze zmiňovaného ustanovení § 1012 občanského zákoníku. Druhou teorií je teorie dílčích oprávnění⁸⁸, kdy je vlastnické právo vymezeno skrze jednotlivá oprávnění, jež vlastník k věci má. Nevýhoda této definice je zřejmá – žádný výčet takových oprávnění nemůže být úplný. Pokud příslušný zákon vychází z této teorie, je vlastnické právo vymezeno pouze demonstrativním výčtem, aby nebylo bezdůvodně zúženo.

⁸³ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 27.

⁸⁴ *Důvodová zpráva k občanskému zákoníku (konsolidovaná verze)* [online]. [cit. 12.4.2022] Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

⁸⁵ ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁶ Tamtéž.

⁸⁷ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 29.

⁸⁸ Tamtéž, s. 31.

I když občanský zákoník teorii dílčích oprávnění neuznává (a jejich seznam v ustanovení § 1012 občanského zákoníku tedy není přítomen), právní teorie dílčí oprávnění vlastníka dále rozebírá, čímž alespoň částečně specifikuje obsah vlastnického práva⁸⁹. Nejzákladnějším právem je právo věc držet. Byť není nutné ji mít fyzicky u sebe, musí mít vlastník možnost věc ovládat a musí být u něj zřejmá vůle s ní nakládat jako s vlastní. Koneckonců například u pozemků ani nepřichází v úvahu, aby měl vlastník pozemek u sebe. Dalším oprávněním vlastníka je právo věc užívat, aniž by mu vznikla povinnost za toto užívání poskytovat jiné osobě protiplnění. S tímto oprávněním úzce souvisí i právo věc požívat, tj. brát si z ní plody a užítky. Obou těchto práv se může vlastník ve prospěch třetí osoby dočasně vzdát (např. uzavřením nájemní nebo pachtovní smlouvy). Dále se mezi oprávnění vlastníka řadí právo nakládat s věcí, které vlastníkovu umožňuje své vlastnické právo zcela pozbyť (např. převodem věci) nebo jej omezit (např. zřízením zástavního práva nebo zákazu zcizení a zatížení). Vlastník má též právo věc zničit, byť je velmi často při svém rozhodování omezen zejména veřejnoprávními předpisy (např. zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, pokud jde o stavby, které jsou kulturními památkami). V některých případech je vlastník v tomto právu omezen i samotnou povahou věci. Pozemek zničit nelze, může dojít pouze k jeho terénním úpravám nebo ke zničení jeho součástí (např. stavby) a k souvisejícímu poklesu jeho hodnoty. Vlastník je rovněž nositelem oprávnění věc opustit. I zde je vlastník omezen tím, v jakých případech a nebo na jakých místech tak může učinit. Opuštění pozemku ale není výslovně zákonem omezeno a platí, že takový pozemek připadá za stanovených podmínek do vlastnictví státu^{90, 91}. Jak bylo nastíněno u práva užívání a požívání věci, vlastník se může svých práv dočasně vzdát, a to až do takového rozsahu, že mu zbude pouze tzv. holé vlastnictví (tedy nebude mít žádná z uvedených oprávnění).

Vlastnické právo má i další vlastnosti, kterými jsou elasticita a trvalost⁹². Omezení dílčího oprávnění vlastníka totiž nevede k zániku vlastnického práva – může však dospět do stádia, kdy vlastníkovu zbude pouze uvedené holé vlastnictví. Elasticita vlastnického práva pak spočívá v tom, že jakmile omezení pomine, vlastnické právo se vrátí bez dalšího do svého původního rozsahu.

⁸⁹ ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁹⁰ Viz § 1045 odst. 2 ve spojení s § 1050 odst. 2 občanského zákoníku.

⁹¹ U aktivního opuštění pozemku však lze uvažovat o neplatnosti takového právního jednání pro jeho (zjevný) rozpor s dobrými mravy podle ustanovení § 580 odst. 1, resp. § 588 občanského zákoníku (např. opuštění kontaminovaných pozemků nebo pozemků, jejichž součástí jsou stavby, u nichž hrozí zřícení a nařízení jejich odstranění). Viz např. FRANKOVÁ, M., Několik poznámek k problematice opuštění nemovitosti. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, číslo 2, s. 110–111.

⁹² DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 32.

Vlastníkem může být v zásadě každý a vlastníků jedné věci může být i více⁹³. Listina však připouští případy, kdy smí být vlastníkem pouze stát, obec nebo určená právnická osoba⁹⁴. Tyto subjekty zpravidla zajišťují významné společenské potřeby, je tedy nezbytně nutné, aby bylo umožněno užívat některé předměty vlastnictví všem, což by mohlo být značně obtížné, pokud by je vlastnily soukromé osoby. Ty by musely snášet rozsáhlá zákonná omezení svého vlastnického práva a zpravidla by jim za taková omezení náležela i náhrada. Navíc by byly povinny o takový majetek řádně pečovat⁹⁵. Příkladem takových předmětů vlastnického práva zde mohou být stavby některých pozemních komunikací podle ustanovení § 9 odst. 1 PozKom.

Jak bylo již několikrát naznačeno, vlastnické právo není zcela neomezeným panstvím nad věcí, byť tak bylo dříve vnímáno. Omezením vlastnického práva jsou věnovány samostatné podkapitoly.

1.2.3.2 Nabývání vlastnického práva k pozemku

Již ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) občanského zákoníku výslovně uvádí, že jen zákon může stanovit, jak vlastnické právo vzniká a zaniká. Přestože způsobů nabývání vlastnického práva je celá řada, pozornost bude věnována především nabývání vlastnického práva smlouvou a rozhodnutím orgánu veřejné moci – s ohledem na jejich význam v oblasti vyvlastňování, kdy je rozhodnutí o vyvlastnění podle ustanovení § 24 odst. 2 VyvZ prostředkem *ultima ratio* pro případ, že nedojde k uzavření smlouvy o získání práv podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvZ, což je základním (být ne jediným) požadavkem principu subsidiarity vyvlastnění.

Právní teorie rozděluje způsoby vzniku a zániku vlastnického práva do několika skupin⁹⁶, přičemž s ohledem na specifika pozemku některé způsoby nabytí vlastnického práva u něj nebudou přicházet vůbec v úvahu. Způsoby nabytí vlastnického práva je možné dělit podle právního důvodu nabytí, kam se řadí zejména nabývání vlastnického práva na základě právní skutečnosti závislé na lidské vůli⁹⁷. Touto právní skutečností bude právní jednání (zejména dvoustranné a vícestranné právní jednání – tedy smlouva) a konstitutivní rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu (např. rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu podle vyvlastňovacího zákona). U vlastnického práva k pozemku naopak nepřichází v úvahu vznik vlastnického práva vytvořením věci, neboť pozemek již existuje, nový nelze vytvořit a nelze jej ani posléze zničit⁹⁸. Vznik

⁹³ Např. § 1115 odst. 1 občanského zákoníku.

⁹⁴ Viz čl. 11 odst. 2 Listiny.

⁹⁵ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15.

⁹⁶ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 47.

⁹⁷ Tamtéž, s. 48.

⁹⁸ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 24.

vlastnického práva k pozemku na základě právní události (tj. právní skutečnosti na lidské vůli nezávislé) možný ale je – příkladem zde může být vznik vlastnického práva naplavením zeminy vodním tokem⁹⁹. Posledním právním důvodem vzniku vlastnického práva je zákon. Jedná se o výjimečný způsob vzniku vlastnického práva k pozemku, nicméně i taková právní úprava byla v minulosti přijata¹⁰⁰. Dalším možným dělením způsobů nabývání vlastnického práva je dělení na absolutní a relativní nabytí vlastnického práva¹⁰¹. O absolutní nabytí se bude jednat tehdy, pokud věc v právním smyslu doposud neexistovala jako samostatný předmět vlastnického práva nebo sice existovala, ale nikomu nepatřila. Naopak relativní nabytí vlastnického práva spočívá v tom, že věc nabývá nový vlastník od vlastníka předchozího. V případě nabývání vlastnického práva k pozemku se vždy pouze mění osoba vlastníka, neboť pozemek již dříve existoval a existuje minimálně v určité podobě i dále (může pouze dojít ke sloučení nebo rozdělení parcel, které ho tvoří). Pozemek navíc nikdy nemůže být věcí ničí – vlastníka vždy má, ten však nemusí být znám¹⁰². Pozemek nebude věcí ničí ani tehdy, pokud jej jeho vlastník opustí; v takovém případě přejde vlastnické právo na stát¹⁰³. Vlastnické právo k pozemku tedy vzniká výhradně relativně.

Posledním dělením způsobu nabývání vlastnického práva je originární a derivativní nabytí vlastnického práva¹⁰⁴. Derivativním způsobem nabytí vlastnického práva se rozumí takové nabytí, kdy je vlastnické právo nabyvatele odvozeno od vlastnického práva jeho právního předchůdce na základě projevů vůle obou těchto osob. Jedná se tedy o převod vlastnického práva smlouvou. Originární způsob nabytí naopak spočívá v tom, že postavení nového vlastníka není odvozeno od vlastníka předchozího, přičemž může mít povahu absolutní (která je však u pozemků vyloučena), nebo povahu relativní – dochází zde k přechodu vlastnického práva bez vůle předchozího vlastníka (příkladem tak může být rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo vydržení).

1.2.3.2.1. Nabývání vlastnického práva na základě smlouvy

Převod vlastnického práva na základě smlouvy je bezesporu nejčastějším způsobem vzniku vlastnického práva. Ustanovení § 1099 občanského zákoníku stanoví, že vlastnické právo k věci určené jednotlivě se převádí již smlouvou k okamžiku její účinnosti; to neplatí, pokud zákon

⁹⁹ Viz § 1068 občanského zákoníku.

¹⁰⁰ Např. ustanovení § 872 odst. 1 zákona č. 509/1991 Sb. změnilo právo osobního užívání pozemku podle dosavadních předpisů na vlastnické právo k tomuto pozemku.

¹⁰¹ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 48.

¹⁰² FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 69.

¹⁰³ Viz § 1045 odst. 2 ve spojení s § 1050 odst. 2 občanského zákoníku.

¹⁰⁴ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 49.

stanoví jinak, což činí již sám občanský zákoník ve svém ustanovení § 1105, jímž stanoví, že vlastnické právo k nemovité věci zapisované do veřejného seznamu se nabývá až zápisem do takového veřejného seznamu. Pro posouzení okamžiku nabytí vlastnického práva je tedy nezbytné posoudit, zda je příslušná nemovitá věc předmětem evidence ve veřejném seznamu. Pozemek ve formě parcely je nicméně předmětem evidence v katastru nemovitostí vždy. Převod vlastnického práva k pozemku spočívá ve shodně vyjádřené vůli stran smlouvy mezi sebou převést vlastnické právo. Musí se tedy jednat o takový smluvní typ, jenž umožňuje převod vlastnického práva k věci individuálně určené. Mezi vhodné smluvní typy se například řadí smlouva darovací, smlouva kupní, případně též smlouva směnná (ačkoliv se jedná o méně častý smluvní typ v běžném právním styku, jeho užití v rámci vyvlastňování výslovně předpokládá ustanovení § 11 VyvlZ). Smlouva o převodu vlastnického práva k pozemku musí být v souladu s ustanoveními § 560 a § 561 odst. 2 občanského zákoníku uzavřena vždy v písemné formě a projevy vůle smluvních stran musí být na téže listině. Navíc je podle ustanovení § 7 odst. 2 KatZ nezbytné, aby se jednalo o podpisy úředně ověřené, ledaže návrhvatel v řízení před příslušným katastrálním úřadem prokáže jejich pravost jiným způsobem¹⁰⁵.

Smlouva nesmí být zatížena žádnými vadami právních jednání. V první řadě existují vady, pro něž se stane právní jednání pouze zdánlivé. Pokud je dané právní jednání zdánlivé, ze zákona se k němu vůbec nepřihlíží^{106, 107}. Dále se může právní jednání stát v důsledku jeho významné vady neplatné, přičemž občanský zákoník rozlišuje mezi neplatností absolutní, (kdy je právní jednání neplatné od samého počátku a neplatnost tak není nutné namítat¹⁰⁸), a neplatností relativní (kdy se jí musí dovolat oprávněná osoba – pokud tak oprávněná osoba neučiní, je nutné pohlížet na smlouvu jako na platnou¹⁰⁹). Katastr nemovitostí nicméně v rámci vkladového řízení zkoumá u smlouvy, která je vkladovou listinou, zda (mimo jiné) z jejího obsahu nevyplývá, že je neplatná¹¹⁰, a pokud tuto skutečnost zjistí, vklad vlastnického práva k pozemku samozřejmě nepovolí. Pro přezkum vkladové listiny tedy není tolik rozhodné, zda se jedná o případ absolutní nebo relativní neplatnosti. Naproti tomu je stěžejní, aby šlo o takový důvod neplatnosti, který je možné zjistit z obsahu vkladové listiny.

¹⁰⁵ Např. § 63 odst. 1 písm. c) KatV.

¹⁰⁶ Viz § 554 občanského zákoníku.

¹⁰⁷ Případy zdánlivosti právních jednání upravují ustanovení § 551 a násl. občanského zákoníku.

¹⁰⁸ Viz § 588 občanského zákoníku.

¹⁰⁹ Viz § 586 odst. 2 občanského zákoníku.

¹¹⁰ Viz § 17 odst. 1 písm. f) KatZ.

Jak má být nemovitá věc ve smlouvě, jež je vkladovou listinou, označena, upravuje ustanovení § 8 KatZ, a to v závislosti na tom, o jaký předmět evidence se jedná. Pozemek je třeba označit parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území; parcelní číslo se musí doplnit zkratkou „st.“, jedná-li se o stavební parcelu a pokud jsou pozemky vedeny v příslušném katastrálním území ve dvou číselných řadách¹¹¹.

Převod vlastnického práva k pozemku je převodem dvoufázovým a vychází z tzv. nauky o titulu a modu, jež je podstatou tradičního principu nabývání vlastnického práva¹¹². Titulem se zde rozumí právní důvod nabytí vlastnického práva, kterým je příslušná smlouva, jež musí splňovat právní nároky výše uvedené. Modem se rozumí způsob, jakým nový vlastník získá své výlučné právní panství nad věcí. V případě pozemku a dalších nemovitých věcí evidovaných v katastru nemovitostí je tímto modem právě intabulace (tj. zápis ve veřejném seznamu). Do doby, než k tomuto zápisu dojde, má příslušná smlouva pouze obligační účinky a smluvní strany jsou tedy povinny se jí řídit tak, aby byl naplněn její účel¹¹³. Smluvní strany by si proto měly ujednat, kdo a kdy podá návrh na zápis změny vlastnického práva do katastru nemovitostí, aby byl převod vlastnického práva řádně dokončen, protože platí, že návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí je možné podat kdykoliv po nabytí účinnosti příslušné smlouvy; žádná prekluzivní lhůta zde není stanovena – smluvní strany jsou tedy nekonečně dlouho vázány svými projevy vůle převést vlastnické právo¹¹⁴.

K převodu dojde rozhodnutím o povolení vkladu¹¹⁵ zpětně ke dni podání návrhu na vklad¹¹⁶ příslušnému katastrálnímu úřadu, jímž se zahajuje vkladové řízení. Jak již bylo naznačeno výše, katastrální úřad přezkoumává vkladovou listinu; rozsah přezkumné činnosti je omezen ustanovením § 17 KatZ. Rozhodnutí o povolení vkladu lze vydat, pokud se v rámci přezkumu nezjistí u vkladové listiny nedostatky. Vklad však nebude povolen dříve, než uplyne lhůta 20 dnů ode dne vyznačení tzv. plomby¹¹⁷ (tj. informace o tom, že právní poměry týkající se příslušné nemovitosti jsou dotčeny změnou). Rozhodnutí o povolení vkladu má konstitutivní právní účinky, a to okamžikem nabytí právní moci, k níž v tomto případě dochází zaznamenáním rozhodnutí ve spisu¹¹⁸.

¹¹¹ Viz § 8 písm. a) KatZ a § 2 písm. c) KatZ.

¹¹² DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 65.

¹¹³ Viz § 3 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 10. 1996, sp. zn. IV.ÚS 201/96.

¹¹⁵ Viz § 18 odst. 1 KatZ.

¹¹⁶ Viz § 10 KatZ.

¹¹⁷ Viz § 18 odst. 1 KatZ ve spojení s § 16 odst. 1 KatZ.

¹¹⁸ Viz § 18 odst. 2 KatZ.

1.2.3.2.2. Nabývání vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné moci

Ustanovení § 1114 občanského zákoníku zakotvuje možnost nabývání vlastnického práva na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. Tím se rozumí jak rozhodnutí soudu, tak i správního orgánu. Vlastnické právo v takovém případě nabývá nový vlastník dnem, který je v rozhodnutí určen nebo dnem právní moci takového rozhodnutí. Právní moc lze charakterizovat jako vlastnost rozhodnutí, která se projevuje ve dvou směrech¹¹⁹. Za prvé již není možné podat proti rozhodnutí žádný řádný opravný prostředek (tato vlastnost se označuje jako formální právní moc). Za druhé právní mocí vzniká povinnost řídit se obsahem rozhodnutí a též překážka věci rozhodnuté, podle níž již nelze v novém řízení rozhodovat o tomtéž předmětu znovu (tzv. materiální právní moc). Tomu je tak zejména tehdy, pokud stejný nárok vymezený v petitu vyplývá z totožných skutkových tvrzení¹²⁰. Z rozhodnutí nabývá právní moci pouze výrok¹²¹. Rozhodnutím jsou vázáni zásadně jen účastníci řízení, ledaže zákon výslovně stanoví jinak¹²². Judikatura s ohledem na to správně dovodila, že konstitutivní rozhodnutí nemůže mít vliv na vlastnické právo osoby, která nebyla účastníkem řízení¹²³. Rozhodnutí je nicméně závazné pro právní nástupce účastníků řízení¹²⁴.

Príslušné právní předpisy upravující postup soudů nebo správních orgánů obsahují ustanovení o tom, kdy rozhodnutí vydaná na jejich základě nabývají právní moci. Zmíním zde příkladem dvě zásadní právní úpravy. Odlišnosti jsou pouze drobné. Podle § 159 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád“) nabývá rozsudek právní moci, je-li řádně doručen a nelze-li jej již napadnout odvoláním. Stejně účinky má však i skutečnost, že se účastník vzdá svého práva podat odvolání¹²⁵ nebo že není odvolání proti rozhodnutí vůbec přípustné¹²⁶. Obdobnou právní úpravu můžeme nalézt i v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) – ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu stanoví, že správní rozhodnutí nabývá právní moci, jakmile bylo oznámeno¹²⁷ a nelze-li proti němu podat odvolání.

¹¹⁹ SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. s. 766.

¹²⁰ Srov. např. § 159a odst. 2 občanského soudního řádu.

¹²¹ SVOBODA, K. a kol. *op. cit.*, s. 766.

¹²² *Tamtéž*, s. 770.

¹²³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 4. 2003, sp. zn. 22 Cdo 89/2002.

¹²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4951/2009.

¹²⁵ Viz § 207 odst. 1 občanského soudního řádu.

¹²⁶ Např. § 202 odst. 2 občanského soudního řádu.

¹²⁷ Viz § 72 odst. 1 správního řádu.

Nabytí vlastnického práva na základě pravomocného rozhodnutí orgánu veřejné moci není tolik častým způsobem jako nabytí vlastnického práva na základě smlouvy, přesto se uplatňuje. Kromě rozhodnutí o vyvlastnění podle ustanovení § 24 odst. 2 VyvlZ, o němž bude pojednáváno dále, je možné např. uvést ustanovení § 1147 občanského zákoníku, které upravuje zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví příkázáním věci do vlastnictví jednoho spoluvlastníka (příp. skupiny spoluvlastníků, kteří si přejí ve spoluvlastnictví setrvat). Specifickým případem vážícím se výhradně k pozemkům je soudní rozhodnutí o určení objektivně nezjistitelné hranice mezi sousedními pozemky podle ustanovení § 1028 občanského zákoníku.

V případě, že vlastnické právo k pozemku vznikne tímto způsobem a pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné moci bude zrušeno, nemůže tím být dotčeno postavení třetí osoby, která nabude vlastnické právo od nabyvatele podle zrušeného rozhodnutí. Tuto skutečnost dovodila judikatura právě na případu vyvlastnění nemovitosti, kdy od státu (vyvlastnítele) nabyta vlastnické právo třetí osoba¹²⁸.

Ačkoliv k nabytí vlastnického práva k pozemku dojde právní mocí rozhodnutí, má být i tak vlastnické právo nového nabyvatele vloženo do katastru nemovitostí (ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) KatZ totiž nečiní rozdíly mezi knihovním a mimoknihovním vznikem vlastnického práva). Rozhodnutí o povolení vkladu bude mít však v takovém případě výhradně deklaratorní právní účinky a pouze naplňuje cíl udržet evidenci v katastru nemovitostí v souladu se skutečným stavem. Povinnost ohlásit změnu údajů týkající se nemovitosti evidované v katastru nemovitostí mají zpravidla vlastníci a jiné oprávněné osoby¹²⁹. V některých případech však může mít povinnost zaslat rozhodnutí katastrálnímu úřadu přímo orgán veřejné moci¹³⁰. Rozhodnutí, na jejichž základě se provádí vklad¹³¹, však zasílají jen soudy (včetně notářů, kteří mají postavení soudních komisařů v dědickém řízení) a soudní exekutoři, pokud tak stanoví jiný právní předpis¹³². Rozhodnutí o vyvlastnění podle § 24 odst. 2 VyvlZ se sice katastrálnímu úřadu zasílá, nečiní se tak ale za účelem zápisu vlastnického práva vyvlastnítele¹³³. Návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí tak musí vyvlastnitel podat sám, neboť rozhodnutí o vyvlastnění vydává správní orgán, nikoliv soud nebo soudní exekutor.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 10. 4. 2001 sp. zn. 22 Cdo 3035/2000.

¹²⁹ Viz § 37 odst. 1 písm. d) KatZ.

¹³⁰ Viz § 39 písm. a) KatZ.

¹³¹ Srov. § 11 odst. 1 KatZ.

¹³² BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. *Katastrální zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO256_2013CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³³ Srov. § 25 odst. 5 VyvlZ.

1.2.3.3 Historický vývoj pohledu na omezení vlastnického práva

Vlastnické právo se v teoretické nauce zařazuje do tzv. práv první generace¹³⁴, neboť šlo o jedno z nejstarších garantovaných lidských práv. Prvním významným právním dokumentem, který jej zakotvil jako nedotknutelné a posvátné právo¹³⁵, byla již Deklarace práv člověka a občana, jež vznikla jako výsledek Velké francouzské revoluce roku 1789. Vlastnické právo tehdy bylo vnímáno jako neomezené právní panství nad věcí a bylo pod silným vlivem přirozenoprávních idejí. Stát měl vlastnické právo pouze uznávat a chránit (nikoliv konstituovat)¹³⁶; a to zejména proto, že se v důsledku změny společenského uspořádání prosadila myšlenka, že nositelem moci ve státě je lid¹³⁷. Cílem tedy bylo odstranit silnou právní závislost lidí na státu – vlastnická svoboda byla významným předpokladem pro uskutečnění takového cíle. Proklamace širokých zásahů státu do vlastnického práva se tedy jevila jako krajně nežádoucí a společensky neprůchodná.

Přirozenoprávní koncepce byla uznána i v preambuli Deklarace práv člověka a občana, která pracovala s výrazem „*přirozená, nezcizitelná a posvátná práva člověka*“. Někteří autoři se nicméně s myšlenkou, že vlastnické právo je neomezené, neztotožnili (jeho přirozenoprávní povaha popírána nebyla; pouze neměla být vnímána natolik široce, že by vylučovala zásahy do vlastnického práva). Fichte¹³⁸ vyjádřil dnes všeobecně přijímanou tezi, že svoboda jednoho je omezená svobodou ostatních, neboť jen tak mohou být lidé skutečně svobodnými. To lze samozřejmě přenést i na vlastnické právo. Absolutní neomezenost vlastnického práva tak byla v podstatě fiktivní¹³⁹. Navíc i samotná Deklarace práv člověka a občana uváděla, že vlastník může být svého vlastnictví zbaven, pokud to vyžadovala veřejná nezbytnost (tedy veřejný zájem) a po předchozím spravedlivém odškodnění¹⁴⁰. Dobové právní úpravy se však od teze neomezenosti vlastnického práva i na začátku 19. století nedokázaly odpoutat, a to včetně právní úpravy zákona

¹³⁴ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. s. 15.

¹³⁵ *Databáze pramenů: Prohlášení práv člověka a občana (26. 8. 1789)* [online]. [cit. 8.4.2022]. Dostupné z: https://prameny.historie.upol.cz/artkey/dbt_00F_0000_55_Prohlaseni_prav_cloveka_a_obcana_1789.php.

¹³⁶ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha: Linde, 2004. Vysokoškolské právnícké učebnice. s. 38.

¹³⁷ Tamtéž.

¹³⁸ ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ *Databáze pramenů: Prohlášení práv člověka a občana (26. 8. 1789)* [online]. [cit. 8.4.2022]. Dostupné z: https://prameny.historie.upol.cz/artkey/dbt_00F_0000_55_Prohlaseni_prav_cloveka_a_obcana_1789.php.

č. 946/1811 Sb. z. s., obecného zákoníku občanského (dále jen „ABGB“)¹⁴¹, byť i zde se objevují náznaky, že neomezenost vlastnického práva nelze přijímat absolutně¹⁴². Ustanovení § 364 ABGB upravovalo vnitřní meze vlastnického práva. První mezí byla práva třetích osob; tou druhou byl zákon, který měl zachovávat obecné blaho¹⁴³.

Postupně se tedy vyvíjely nové koncepce náhledu na vlastnické právo. Nastupující 20. století přináší koncept sociální funkce vlastnictví, jehož zárodky byly patrné již dříve např. v citovaném ustanovení § 364 ABGB. Mírně se tedy upozaďuje vlastnická svoboda (tedy možnost neomezeně nakládat s věcí) a naopak se zdůrazňuje skutečnost, že s vlastnickým právem jsou spojeny určité právní povinnosti – zejména povinnost zachovávat práva ostatních a hledět na obecné zájmy. Tato koncepce byla poprvé na nejvyšší právní úrovni uznána Výmarskou ústavou z roku 1919 v ustanovení čl. 153 odst. 3¹⁴⁴, které užívá dnes již ustálený výraz „*vlastnictví zavazuje*“. Vlastník tedy na sebe současně s vlastnickým právem přebírá povinnosti a zavazuje se, že své vlastnické právo nebude zneužívat na újmu druhých. Citované ustanovení čl. 153 odst. 3 Výmarské ústavy navíc doplňuje, že výkon vlastnického práva nemá sloužit jen vlastníkovu samotnému, ale i obecnému dobru. Zde je tedy zakotven základ pro institut vyvlastnění, kdy se musí poměřovat zájem na zachování vlastnického práva a veřejný zájem na realizaci určitého obecně prospěšného projektu, který má překračovat prostý individuální zájem vlastníka. Úpravou Výmarské ústavy se inspiroval poválečný Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. 5. 1949, konkrétně jeho článek 14.¹⁴⁵, který se pro změnu stal předlohou pro českého ústavodárce při tvorbě Listiny.

1.2.3.4 Základní ústavní východiska ochrany a omezení vlastnického práva

Základní práva a svobody jsou v právním řádu České republiky upraveny v Listině, přičemž právu vlastnickému je věnována zvláštní pozornost v ustanovení čl. 11 Listiny. Ta se ve své preambuli hlásí k nastíněnému konceptu přirozených práv člověka a navazuje tak na předešlý právní vývoj. Stát tedy uznává vlastnické právo a zavazuje se jej chránit. Vlastnické právo je

¹⁴¹ ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴² PAVLÍČEK, Václav. op. cit., s. 102–103.

¹⁴³ Srov. § 1012 občanského zákoníku.

¹⁴⁴ KOCOUREK, Tomáš. op. cit., s. 18.

¹⁴⁵ *Základní zákon SRN: Grundgesetz* [online]. [cit. 8.4.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf.

klasickým zástupcem lidského práva s tzv. negativním statusem¹⁴⁶, neboť se stát musí zdržet neoprávněných zásahů do vlastnického práva. To ovšem bez dalšího neznamená, že stát může být pouze pasivní. Ústavní soud ve svém nálezu¹⁴⁷ uvádí, že má veřejná moc jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala (není-li k tomu oprávněna). To však nelze považovat za dostatečné, neboť je třeba, aby též poskytla náležitou ochranu tehdy, pokud bude vlastnické právo rušeno nebo omezováno třetími osobami. Povinnost poskytnout dostatečnou ochranu právům je totiž projevem naplnění požadavku na to, aby bylo šetřeno podstaty a smyslu základních práv¹⁴⁸. Stát tedy musí být i aktivním přispěvatelem, pokud jde o zajištění náležité právní ochrany¹⁴⁹, a to zejména vytvořením soustavy nestranných a nezávislých soudů (případně výjimečně jiných orgánů¹⁵⁰). Tato povinnost pro stát vyplývá z ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny. Pouhá povinnost státu zdržet se zásahů do vlastnického práva by tedy nebyla bez dostatečné institucionální ochrany platnou zárukou zachování lidských práv a svobod. Je však třeba konstatovat, že tuto povinnost má stát daleko nad rámec vlastnického práva, proto není popírán jeho negativní status.

Ochrana vlastnického práva je výslovně zakotvena v ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny. Ta se zaručuje všem vlastníkům bez rozdílu, přičemž míra ochrany musí být stejná. Listina tak reaguje na historické negativní zkušenosti s tím, že bylo soukromé vlastnictví silně omezováno, což vyplývá již z její preambule. Komunistický režim totiž upravoval několik druhů vlastnictví, přičemž vlastnictví socialistické mělo přednost před ostatními druhy vlastnictví¹⁵¹, což se projevovalo i na prostředcích poskytnutých k ochraně. Tato nedůvodná nerovnost však byla se změnou režimu výslovně zapovězena¹⁵². Základní rámec ochrany vlastnického práva poskytují ustanovení § 1040 a násl. občanského zákoníku, kde jsou upraveny jednotlivé druhy vlastnických žalob. Ochrana vlastnického práva ale zabezpečují i jiné právní nástroje, ať už jsou k tomu přímo uzpůsobeny (např. veškeré opravné prostředky, žaloby a jiné nástroje¹⁵³ v oblasti vyvlastňování), nebo nikoliv (např. určovací žaloba¹⁵⁴).

¹⁴⁶ PAVLÍČEK, Václav. op. cit., s. 45.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07.

¹⁴⁸ Srov. čl. 4. odst. 4 Listiny.

¹⁴⁹ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. s. 370.

¹⁵⁰ Například v rámci vyvlastňování má být ochrana vlastníka pozemku zajištěna již před vyvlastňovacím úřadem prostřednictvím námitek podle § 22 odst. 2 VyvlZ.

¹⁵¹ PAVLÍČEK, Václav. op. cit., s. 103.

¹⁵² HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 363–364.

¹⁵³ Např. námitky podle ustanovení § 22 odst. 2 VyvlZ.

¹⁵⁴ Viz § 80 občanského soudního řádu.

Zásahy do vlastnického práva jsou možné za podmínek stanovených Listinou. Teze o tom, že vlastnické právo je neomezené, jsou tedy překonány, a přijímá se nastíněná koncepce sociální funkce vlastnictví¹⁵⁵, což potvrzuje i Ústavní soud České republiky¹⁵⁶, když v citovaném nálezu uvádí: „*Vlastnictví tak nemůže sloužit pouze jako panství majitele nad věcí, nýbrž jej (právě jako majitele) současně zavazuje k určitému chování.*“ Sama Listina již ve svých úvodních člancích stanovuje limity pro omezení základních práv a svobod, které se samozřejmě vztahují i na vlastnické právo. Stěžejním je zde ustanovení čl. 4 Listiny, které stanoví obecné podmínky pro omezování základních práv a svobod. Základní podmínkou pro omezení základního práva nebo svobody je, že jej Listina připouští¹⁵⁷. Omezení základního práva nebo svobody může být pouze obecného rázu (tj. že Listina pouze vysloví možnost omezení bez bližších podrobností). Velmi často však stanovuje konkrétní podmínky, za kterých je omezení konkrétního práva nebo svobody možné. V případě vlastnického práva tak činí v ustanovení čl. 11 odst. 2 až 5 Listiny. Nad rámec těchto limitů ještě Ústavní soud judikoval, že v případě kolize základních práv a svobod je možné omezit jedno z nich ve prospěch druhého. Obdobně to platí při kolizi základních práv a svobod s veřejnými statky¹⁵⁸.

Navazující podmínkou je, že omezení základního práva nebo svobody lze učinit pouze ve formě zákona¹⁵⁹. Ústavní soud k tomu doplňuje¹⁶⁰: „*Zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonnému právnímu předpisu.*“ Zákon musí totiž dostát principu právní jistoty vyjádřeném v ustanovení čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) – obsah zákona musí být dostatečně jasný a určitý, aby se jím mohli jejich adresáti snadno a spolehlivě řídit. Zákon ani nemůže zakládat zmocnění pro moc výkonnou ke stanovení mezí základních práv a svobod¹⁶¹, neboť to by mělo podobný důsledek jako vágní ustanovení zákona.

Další podmínku vyjadřuje ustanovení čl. 4 odst. 3 Listiny, když uvádí, že zákonná omezení základních práv a svobod nesmí být diskriminační, neboť musí dopadat stejně na všechny srovnatelné případy. Rovné zacházení je garantováno v ustanoveních čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

¹⁵⁵ Srov. čl. 11 odst. 3 Listiny.

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

¹⁵⁷ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 191.

¹⁵⁸ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

¹⁵⁹ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 192.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15.

¹⁶¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95.

Podle Ústavního soudu České republiky rovné zacházení spočívá¹⁶² v tom, že zákonodárce si nepočíná libovolně, pokud jde o práva a svobody příslušných skupin subjektů. Musí totiž existovat objektivní a rozumné důvody pro rozdílný přístup. Na tomto místě Ústavní soud podotýká, že nemůže suplovat zákonodárce, pokud se jedná o jeho politické uvažování. Přijaté řešení tedy nemusí být nejlepší nebo nejvhodnější (takový požadavek by byl s ohledem na přijímání vůle moci zákonodárné beztak nesplnitelný). Je ale nezbytné, aby bylo zvolené řešení natolik rozumné, že dosáhne zamýšleného účelu, který však nesmí být svévolný.

Posledním obecným kritériem pro omezení základních práv a svobod je, že musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (tedy jejich samotného jádra)¹⁶³. Toto pravidlo je doplněno o zákaz zneužívání omezení základních práv a svobod k jiným účelům, než pro které byla tato přijata. Vyjádřením těchto zásad je tzv. příkaz k optimalizaci, který dovodil Ústavní soud¹⁶⁴. Ten znamená povinnost minimalizovat zásah do základního práva nebo svobody v případě omezení. Pokud např. dojde ke konfliktu mezi několika základními právy nebo svobodami, je tato podmínka splněna, jestliže se všechna dotčená základní práva nebo svobody omezí co nejméně. Není-li možné jinak, přednost se má dát tomu právu, kterému svědčí „*obecná idea spravedlnosti*“¹⁶⁵. Bude-li nutné zvážit několik možností výkladu právních norem upravujících omezení základních práv a svobod, je třeba se řídit principem *in dubio mitius*, a upřednostnit ten výklad, který nejméně zatěžuje základní práva a svobody¹⁶⁶. V této souvislosti je třeba zmínit univerzální test přezkumu zásahů do základních práv a svobod, kterým je test proporcionality, jež v jeho moderní podobě vytvořil zejména německý Spolkový ústavní soud¹⁶⁷. K jeho aplikaci se přihlásil i Ústavní soud České republiky¹⁶⁸. Užívá se při posuzování zásahů do většiny základních práv a svobod¹⁶⁹, ať už k posuzování dochází v rámci řízení o ústavní stížnosti, abstraktní nebo konkrétní kontrole ústavnosti a zahrnuje i právě výše zmíněný příkaz k optimalizaci.

¹⁶² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15.

¹⁶³ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 194.

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04.

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04.

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

¹⁶⁷ KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 362.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

¹⁶⁹ Posuzování zásahů do vlastnického práva na základě testu proporcionality bylo potvrzeno např. nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 152/07.

1.2.3.5 Vnitřní a vnější omezení vlastnického práva

Jak bylo naznačeno výše, Listina v rámci článků věnujících se jednotlivým základním právům a svobodám může upravovat tzv. limitační klauzule, které stanoví bližší podmínky pro omezení daného základního práva. Z pohledu omezení vlastnického práva je tedy klíčovou právní úpravou ustanovení čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny.

Ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny upravuje tzv. vnitřní omezení vlastnického práva, jež jsou nedílnou součástí každého vlastnického práva¹⁷⁰, které bez nich v jeho moderním pojetí nemůže existovat. Citované ustanovení vyjadřuje sociální funkci vlastnictví, když uvádí, že „*vlastnictví zavazuje*“. Při výkonu vlastnického práva je vlastník omezen tím, že nesmí své vlastnické právo zneužít na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Zároveň nesmí poškozovat vybrané hodnoty (lidské zdraví, přírodu a životní prostředí) nad míru stanovenou zákonem. Listina tedy předpokládá, že tyto hodnoty budou výkonem vlastnického práva zasaženy; vlastník však musí postupovat obezřetně a nepřekročit zákonem stanovené limity. Pokud by tyto hodnoty nemohly být porušeny vůbec, byl by výkon vlastnického práva z podstatné části vyloučen. Podmínkou pro meze výkonu vlastnického práva není stanovení náhrady. Vyloučena však není a zákonodárce je tedy oprávněn jí vlastníkům přiznat, uzná-li tak za vhodné¹⁷¹. Meze výkonu vlastnického práva musí dopadat stejně buď na všechny vlastníky nebo alespoň na všechny vlastníky určitého předmětu vlastnického práva (u pozemků je možno rozlišovat i podle jejich druhů)¹⁷². Meze výkonu vlastnického práva na úrovni jednoduchého práva blíže upravuje zejména ustanovení § 1012 občanského zákoníku.

Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny se věnuje tzv. vnějším (neboli pravým) omezením vlastnického práva. Jedná se o zásahy do vlastnického práva, které jsou intenzivnější a zasahují zvnějšku (jedná se tedy o mocenský zásah státu¹⁷³, což vyplývá zejména z výrazu „*nucené omezení*“). Podmínky pro pravé omezení vlastnického práva jsou přísnější. Musí být naplněn veřejný zájem (oproti pouhému obecnému zájmu); za omezení je třeba poskytnout náhradu; nezbytnou podmínkou je také zákonný podklad pro takové omezení. Zejména podmínka náhrady v sobě vyjadřuje tu skutečnost, že omezení pravá jsou omezeními intenzivnějšími. Omezení bez náhrady by totiž bylo pro vlastníky neakceptovatelné a ekonomicky neúnosné. Navíc pravá

¹⁷⁰ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 88.

¹⁷¹ KOCOUREK, Tomáš. op. cit., s. 21.

¹⁷² FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 89.

¹⁷³ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 90.

omezení nepostihují všechny vlastníky nebo celou skupinu vlastníků stejného předmětu vlastnického práva bez rozdílu (pouze její část)¹⁷⁴.

Rozdílem mezi vnitřním a vnějším omezením se zabýval i Ústavní soud¹⁷⁵. V citovaném stanovisku výslovně uvádí, že vnější omezení jsou kvalifikovanými (intenzivnějšími) případy zásahů do vlastnického práva, které překračují obecné povinnosti všech vlastníků (dopadají totiž na konkrétního vlastníka, který je povinen je snášet). Intenzita přitom může vycházet z různých faktorů – hlavním však bude samotný rozsah omezení; nejde však opomenout ani dobu jeho trvání.

Toto dělení na vnitřní a vnější omezení má v případě vyvlastnění své opodstatnění zejména tehdy, pokud se zkoumá, zda je určité omezení vlastnického práva vyvlastněním *de facto*, jehož existenci potvrzuje i Ústavní soud¹⁷⁶, když například judikoval, že pozemkové úpravy musí splňovat kritéria platná pro vyvlastnění ve vztahu k těm vlastníkům, kteří s nimi nesouhlasí. Pokud se dojde k závěru, že se o vyvlastnění *de facto* skutečně jedná, je nutné přiznat náhradu. S ohledem na skutečnost, že ji běžný zákon v takovém případě zpravidla výslovně upravovat nebude, je dobré zmínit, že ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny je aplikovatelné přímo, aniž by bylo zákonem provedeno¹⁷⁷.

1.2.3.6 Omezení vlastnického práva v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

Vlastnickému právu je poskytována ochrana i na úrovni mezinárodního práva. Příkladem lze zmínit např. ustanovení čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv, které stručně ve dvou odstavcích stanoví, že každý má právo vlastnit majetek a že nikdo takového majetku nesmí být zbaven svévolně¹⁷⁸. Naproti tomu je v rámci Mezinárodního paktu o občanských a politických právech chráněno vlastnické právo pouze nepřímou, a to prostřednictvím zákazu diskriminace¹⁷⁹,¹⁸⁰. Nejvýznamnější ochranu na mezinárodní úrovni z pohledu České republiky však poskytuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“ nebo „EÚLP“), jež věnuje vlastnickému právu ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1, které zavádí tři základní pravidla: právo vlastníka pokojně užívat svůj majetek, možnost státu

¹⁷⁴ Tamtéž.

¹⁷⁵ Stanovisko Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

¹⁷⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

¹⁷⁷ Viz čl. 41 odst. 1 Listiny *a contrario*.

¹⁷⁸ *VŠEOBECNÁ DEKLARACE LIDSKÝCH PRÁV* [online]. [cit. 12.4.2022]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/czc.pdf.

¹⁷⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹⁸⁰ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 1245.

upravit užívání majetku a zákaz zbavení majetku (tedy vyvlastnění). Tato pravidla ovlivňují přezkum porušení ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP a liší se zejména intenzitou zásahu¹⁸¹. Proto se v první řadě přezkoumává, zda nedošlo ke zbavení majetku; poté se hodnotí, zda nebylo nepřijatelným způsobem upraveno užívání majetku. Nakonec se přezkoumává, zda nebylo narušeno pokojné užívání majetku, což je zbytková kategorie pro zbývající porušení, která jsou v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech¹⁸².

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) je bohatá¹⁸³, zmíním zde některá stěžejní rozhodnutí. Ve věci *Hutten-Czapska* proti Polsku¹⁸⁴ shrnul Evropský soud pro lidská práva základní zásady, které musí být naplněny (a to současně), aby bylo možné zásah do vlastnického práva ospravedlnit (jinak je v rozporu s EÚLP). Na prvním místě musí být splněna zásada zákonnosti. Každý zásah do pokojného užívání majetku musí mít zákonný podklad a být s ním v souladu. Zároveň z toho vyplývá související povinnost zákonodárce vytvářet právní normy, které budou dostupné a přesné a zaručí, že jejich aplikace bude předvídatelná. Obdobně se vyjádřil i náš Ústavní soud, jak je uvedeno výše. Dále musí být splněna zásada legitimního cíle v obecném nebo veřejném zájmu. Evropský soud pro lidská práva nicméně zdůrazňuje roli vnitrostátních orgánů, které lépe znají sociální, ekonomické a politické poměry v zemi. Budou to tedy ony, kdo mají vyslovit existenci obecného nebo veřejného zájmu. Evropský soud pro lidská práva tedy přezkoumává naplnění obecného nebo veřejného zájmu jen tehdy, pokud mu zjevně schází racionální podklad (srov. též *Zich a další* proti České republice¹⁸⁵). Poslední zásadou je zásada „*spravedlivé rovnováhy*“, která vyjadřuje, že použité prostředky k omezení vlastnického práva musí být přiměřené vzhledem k cíli, který má být dosažen. Rozhodující je, aby dotčená osoba nenesla nepřiměřené břemeno. Na tomto místě je tedy třeba zhodnotit též rozsah poskytnuté náhrady, dochází-li ke zbavení majetku¹⁸⁶. I v tomto kroku má zpravidla stát značný prostor pro uvážení; přijaté řešení tudíž nemusí být nejlepší nebo nejméně zatěžující¹⁸⁷.

Obdobně jako Ústavní soud České republiky i Evropský soud pro lidská práva trvá na zajištění dostatečných procesních záruk pro ochranu majetku. Ve sporu *Družstevní záložny Pria* a další

¹⁸¹ Tamtéž, s. 1246.

¹⁸² Tamtéž, s. 1256.

¹⁸³ Tamtéž.

¹⁸⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hutten-Czapska* proti Polsku ze dne 19. 6. 2006, č. 35014/97.

¹⁸⁵ Rozsudek ESLP ve věci *Zich a další* proti České republice ze dne 18. 7. 2006, č. 48548/99.

¹⁸⁶ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBĚK, M. op. cit., s. 1278.

¹⁸⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Benet Czech, spol. s r. o. proti České republice* ze dne 21. 10. 2010, č. 31555/05.

proti České republice¹⁸⁸ vyjádřil Evropský soud pro lidská práva, že ze základního požadavku zákonnosti vyplývá povinnost státu zajistit dostatečnou právní ochranu proti svévolným zásahům.

1.2.4 Věcná břemena

Věcná břemena, resp. konkrétně služebnosti, vystupují v oblasti vyvlastňování ve dvou proti sobě stojících rolích. Zaprvé se jedná o způsob omezení vlastnického práva. Za druhé jde též o věcné právo, které podléhá vyvlastnění v širším smyslu slova. Ačkoliv ustanovení § 2 písm. a) VyvlZ mluví o právu odpovídajícímu věcnému břemenu, je nutné zmínit, že vyvlastňovací zákon pracuje s terminologií občanského zákoníku 1964, který nerozlišoval mezi služebnostmi a reálnými břemeny¹⁸⁹. Přitom je s ohledem na historii a povahu vyvlastnění zřejmé, že se má jednat pouze o služebnosti¹⁹⁰. Tato kapitola se tedy bude věnovat výhradně jim (jejich obsahu, vzniku a zániku) a částečně i možnostem jejich využití v rámci vyvlastnění.

Základní podstatu služebnosti vyjadřuje ustanovení § 1257 odst. 1 občanského zákoníku. Vlastník věci, která je služebností zatížena, je povinen ve prospěch jiného něco strpět nebo se něčeho zdržet. Na rozdíl od reálných břemen¹⁹¹ tedy spočívá v pasivitě povinné osoby. Pokud jde o oblast vyvlastnění, může služebnost spočívat např. v povinnosti strpět vybudování a udržování inženýrské sítě¹⁹². Služebnost jako typický zástupce věcných práv nezaniká se změnou vlastníka služebné věci. Věc, jež je služebností zatížena, může být jakoukoliv věcí, dokonce ani nemusí být věcí cizí. To však platí pouze v případě pozemků¹⁹³.

Služebnost lze nabýt jen taxativně uvedenými způsoby¹⁹⁴. Nejčastějším způsobem bude samozřejmě smlouva. Pokud se služebnost nabývá smlouvou a věc, s níž má být tato služebnost spojena, je evidovaná ve veřejném seznamu, vzniká tato až příslušným zápisem v takovém veřejném seznamu¹⁹⁵. Dalšími možnými způsoby jsou například rozhodnutí orgánu veřejné moci (to však pouze tehdy, stanoví-li to zákon¹⁹⁶) nebo zákon samotný (o tom dále). Služebnost má

¹⁸⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Družstevní záložna Prie a další proti České republice* ze dne 31. 7. 2008, č. 72034/01.

¹⁸⁹ Srov. § 151n odst. 1 občanského zákoníku 1964.

¹⁹⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 8.

¹⁹¹ Srov. § 1303 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁹² Viz § 1267 odst. 1 občanského zákoníku a např. § 104 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

¹⁹³ Viz § 1257 odst. 2 občanského zákoníku.

¹⁹⁴ Viz § 1260 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁹⁵ Viz § 1262 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁹⁶ Např. § 104 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

zahrnovat vše, co je nezbytné k jejímu výkonu¹⁹⁷. S ohledem na skutečnost, že přináší oprávněné osobě hospodářské výhody, je tato povinna nést náklady na zachování a opravy služebné věci (případně jejich poměrnou část, užívá-li věc i povinný vlastník)¹⁹⁸. Tyto náklady jsou společně se služebnou věcí obsahem služebnosti¹⁹⁹. Rozsah služebnosti (tedy intenzita, jakou je služebná věc užívána) se přímo odvíjí od potřeby panujícího pozemku, není-li určeno jinak. Přitom se má rovněž vycházet ze souvisejícího pravidla, podle něž se obsah a rozsah služebnosti posuzuje podle místních zvyklostí²⁰⁰. Smlouva nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci však budou mít před těmito pravidly přednost²⁰¹. Na ochranu vlastníka služebné věci zákon stanoví vyvratitelnou domněnku, že je rozsah a obsah spíše menší než větší. Ze stejného důvodu je zakotven i zákaz rozšiřování služebnosti²⁰², který však nepokrývá všechny myslitelné případy, neboť není možné jít proti smyslu dané služebnosti. Například z povahy služebnosti cesty totiž vyplývá, že ji bude užívat každý, kdo se potřebuje dostat k panujícímu pozemku (tedy nejen oprávněná osoba)²⁰³.

Služebnosti se dále vnitřně dělí na služebnosti pozemkové a služebnosti osobní. Pozemkové služebnosti²⁰⁴ vychází z předpokladu existence panujícího a služebného pozemku. Každý vlastník služebného pozemku je povinen strpět užívání služebného pozemku ze strany každého vlastníka pozemku panujícího a zdržet se takových jednání, která by omezovala oprávnění z této služebnosti (tzv. služebnost *ad rem*). Změna vlastnictví na obou stranách tedy služebnost nijak neovlivňuje, ledaže se pozemková služebnost zřídí ve prospěch konkrétní osoby (tzv. služebnost *ad personam*). Občanský zákoník upravuje pouze vybrané pozemkové služebnosti²⁰⁵; smluvní strany si mohou tedy sjednat i jiné. Vedle pozemkových služebností stojí služebnosti osobní²⁰⁶, které přináší užitek určité osobě. Občanský zákoník opět neobsahuje kompletní výčet²⁰⁷ osobních služebností a je opět možné zřídit i jiné.

Občanský zákoník upravuje též zánik služebností. Na takové, které byly zřízeny smlouvou, dopadá ustanovení § 11 občanského zákoníku, z něhož vyplývá, že služebnost může zaniknout podle ustanovení o zániku závazků (např. odstoupením od smlouvy). Vedle toho může služebnost zaniknout i trvalou změnou služebné věci, jež znemožňuje, aby tato věc dále sloužila panujícímu

¹⁹⁷ Viz § 1258 občanského zákoníku.

¹⁹⁸ Viz § 1263 občanského zákoníku.

¹⁹⁹ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 128.

²⁰⁰ Viz § 1258 občanského zákoníku.

²⁰¹ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 128.

²⁰² Viz § 1265 odst. 1 a 2 občanského zákoníku.

²⁰³ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 133.

²⁰⁴ Tamtéž, s. 132–133.

²⁰⁵ Viz § 1267 a násl. občanského zákoníku.

²⁰⁶ DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. op. cit., s. 134.

²⁰⁷ Viz § 1283 a násl. občanského zákoníku.

pozemku nebo osobě oprávněné. Důvody zániku služebnosti jsou ale upraveny i v jiných zákonech. Z pohledu vyvlastnění má největší význam samozřejmě ustanovení § 24 odst. 2 VyvlZ, na jehož základě vydá vyvlastňovací úřad rozhodnutí o vyvlastnění formou odnětí práva odpovídajícího věcnému břemeni, nebo ustanovení § 6 VyvlZ upravující zánik práv třetích osob k vyvlastňovanému pozemku (nebo stavbě).

Služebnosti jsou zastoupeny též v předpisech veřejného práva. I zde se velmi často používá výraz věcná břemena, přestože půjde fakticky pouze o služebnosti²⁰⁸. Zákonná (neboli legální) věcná břemena²⁰⁹ jsou zřízena přímo zákonem, proto se nezapisují do katastru nemovitostí. Řídí se svojí vlastní zvláštní právní úpravou; pokud taková není, subsidiárně se užijí příslušná ustanovení občanského zákoníku. Zákonnými věcnými břemeny jsou však jen taková omezení vlastnického práva, která naplňují znaky služebnosti²¹⁰ s tím, že je možné, aby byla zřízena ve prospěch osoby, která je určena pouze druhově (nikoliv konkrétně)²¹¹. Opačný výklad by šel proti povaze zákona jako abstraktního právního aktu. Smluvní věcná břemena²¹² naopak vznikají (jak název napovídá) smlouvou. Jejich veřejnoprávní povaha spočívá zejména v tom, že je zákonem uložena určité osobě povinnost uzavřít smlouvu o zřízení věcného břemene s vlastníkem dotčeného pozemku, a to ve veřejném zájmu. Proto bývá právní úprava těchto věcných břemen spojena s expropriačním titulem (tedy titulem k vyvlastnění) pro případ, že vlastník dotčeného pozemku nebude se zřízením věcného břemene souhlasit. Příkladem zde může být ustanovení § 25 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), které ukládá provozovateli distribuční soustavy povinnost zřídit věcné břemeno k cizí nemovitosti za účelem zřízení a provozování zařízení distribuční soustavy.

1.2.5 Závěr

Smyslem této části práce bylo představit základní obsah a rámec práv, která podléhají vyvlastnění v širším smyslu, aby bylo možné následně přistoupit k výkladu pojmu vyvlastnění a k podmínkám jeho uskutečnění. Bez určitého historického okénka k tomu, jak se vyvíjel pohled na možnost omezení vlastnického práva, a bez představení základních ústavních pravidel, která

²⁰⁸ Např. § 24 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

²⁰⁹ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 107.

²¹⁰ Srov. § 1257 odst. 1 občanského zákoníku.

²¹¹ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 106.

²¹² Tamtéž.

musí být při nuceném omezení vlastnického práva splněna, si nelze zcela komplexně představit, co vyvlastnění obnáší a co musí splňovat nejen vyvlastnitel, pokud chce být ve vyvlastňovacím řízení úspěšný, ale i zákonodárce při přijímání právních předpisů v této oblasti. Na předešlý výklad tedy bude v následujících kapitolách plynule navázáno.

2 Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení

2.1 Úvod

Tato kapitola je samotným jádrem práce. Nejprve se zaměřím na samotný pojem vyvlastnění a na to, jak s ním pracuje právní teorie a zákonodárce. Za naprosto stěžejní považuji podkapitoly věnující se jednotlivým podmínkám vyvlastnění, které ovlivňují průběh a instituty vyvlastňovacího řízení, jež bude rovněž na závěr představeno, a to společně s otázkami soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Před výkladem o procesní právní úpravě se ale v krátkosti zaměřím ještě na otázku dopadů vyvlastnění na práva třetích osob k vyvlastňovaným pozemkům (a stavbám).

2.2 K pojmu vyvlastnění

Jak bylo naznačeno v předešlých kapitolách, vyvlastnění je nejvýznamnějším zásahem do práva vlastnit majetek nebo do práva jej užívat na základě služebnosti (terminologií vyvlastňovacího zákona – „*práva odpovídajícího věcnému břemeni*“). Podstatou této kapitoly je si tento pojem vymežit nejen teoreticky, ale i tak, jak s ním pracuje současná právní úprava. Vyvlastnění se na úrovni ústavního pořádku věnuje ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, které stanoví možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva za dále uvedených podmínek. Z toho tedy vyplývá, že mezi těmito pojmy je obsahový rozdíl. Vyvlastnění v tomto smyslu tak představuje odejmutí vlastnického práva veřejnou mocí, čímž se odlišuje od pouhého omezení vlastnického práva, které spočívá pouze v mocenském zásahu do vybraných vlastnických oprávnění²¹³. Odejmutím vlastnického práva ze své podstaty musí dojít ke změně vlastníka, kterým se nově stane vyvlastnitel; u pozemků se koneckonců ani nedá uvažovat, že by žádného vlastníka neměly. Takto pojímané vyvlastnění je označováno jako vyvlastnění v užším smyslu slova^{214, 215}.

Naproti tomu se k vyvlastnění přistupuje jinak v právní úpravě vyvlastňovacího zákona. Ten pro své účely definuje vyvlastnění²¹⁶ jako odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni. Zahrnuje tedy oba způsoby zásahů do vlastnického práva dle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Vyvlastnění má tak podle vyvlastňovacího zákona čtyři formy:

²¹³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-968-0., s. 30.

²¹⁴ Tamtéž.

²¹⁵ Rozlišování mezi vyvlastněním a omezením vlastnického práva dodržuje i občanský zákoník – srov. § 1038 a § 1039 odst. 1 občanského zákoníku.

²¹⁶ Viz § 2 písm. a) VyvlZ.

vyvlastnění v užším smyslu slova, omezení vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni, odnětí práva odpovídajícího věcnému břemeni a omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni²¹⁷. Proto je takové vyvlastnění označováno za vyvlastnění v širším smyslu slova. Je však na místě uvést, že existuje i zvláštní právní úprava, která některé formy vyvlastnění zapovídá²¹⁸. V určitém směru se ale jedná o pojem užší. Podle vyvlastňovacího zákona totiž vyvlastnění podléhají pouze vybraná práva k pozemkům (a stavbám). Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny okruh vyvlastnitelných věcí ale nijak nezužuje. Jak je však evidentní z výrazu „*pro účely tohoto zákona se rozumí*“, jedná se ve vyvlastňovacím zákoně o pouhou legislativní zkratku, která vychází z toho, jak bylo přistupováno k vyvlastnění za minulého režimu²¹⁹. Navíc není uvedená terminologie jednotná ani pro všechna ustanovení vyvlastňovacího zákona, neboť pro jeho celou část třetí se vyvlastněním rozumí pouze odnětí vlastnického práva²²⁰. Z pojmu vyvlastnění ve smyslu vyvlastňovacího zákona (a ze všech jeho jednotlivých forem) se odvozují i pojmy vyvlastnitel a vyvlastňovaného^{221, 222}.

Předešlá část této kapitoly se věnovala vyvlastnění, které je za vyvlastnění formálně označeno zákonem (ať už se s tímto pojmem pracuje jakkoliv). Jak již bylo naznačeno výše, dotčeným vlastníkům se poskytuje stejný standard ústavně-právní ochrany i u vyvlastnění *de facto*. Jedná se tedy o takový zásah do vlastnického práva, který vylučuje jeho další realizaci buď zcela nebo tak, že podstatnou měrou znemožňuje jeho výkon (případně výkon jeho některých složek)²²³. Zde tedy Ústavní soud nerozlišuje mezi vyvlastněním a omezením vlastnického práva; pro tento účel to ani není nezbytně nutné, neboť Listina nečiní rozdíly v podmínkách pro omezení vlastnického práva a pro vyvlastnění v užším slova smyslu²²⁴. Ty se projeví až v konkrétním případě, např. při posuzování výše náhrady. Na tomto místě je dobré zmínit tzv. teorii zvláštní oběti

²¹⁷ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 7.

²¹⁸ Podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon) platí, že pokud vlastník nemovitosti brání vyhledávání přírodního léčivého zdroje, lze vlastnická práva k nemovitosti omezit (tedy nikoliv též odejmout).

²¹⁹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 47.

²²⁰ Tamtéž, s. 67.

²²¹ Pro účely vyvlastňovacího zákona se vyvlastňovaným rozumí ten, kdo je vlastníkem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby nebo kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemeni; bylo-li vlastnické právo ke stavbě nebo pozemku, jichž se vyvlastnění týká, převedeno k zajištění splnění závazku, je vyvlastňovaným také povinný ze zajišťovacího převodu práva, který k zajištění svého závazku vlastnické právo převedl na oprávněného (srov. § 2 písm. b) VyvZ).

²²² Pro účely vyvlastňovacího zákona se vyvlastnitelem rozumí ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemeni.

²²³ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

²²⁴ KOCOUREK, Tomáš. op. cit., s. 28.

(*Sonderopfertheorie*)²²⁵, kterou můžeme nalézt v německém právu. Z ní vyplývá, že pokud zásah do vlastnického práva překračuje pouhé stanovení mezí jeho výkonu, jedná se o zásah podobný vyvlastnění, a proto má za něj náležet náhrada. Vlastníci jsou sice povinni nést určité břemeno ve prospěch společnosti jako celku, to však nesmí překročit únosnou mez. Tento názor zastává i Ústavní soud České republiky, který koneckonců sám uvedl: „*Nelze spravedlivě požadovat, aby „náklady“ společnosti nesl jen vlastník, jehož právní (vlastnická) sféra je omezována.*“²²⁶. Otázce vyvlastnění *de facto* se věnoval i Evropský soud pro lidská práva ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku*²²⁷, kdy část pozemků vlastníka zabralo řecké námořnictvo, aniž by tyto pozemky byly formálně vyvlastněny. Náhrada přitom vůbec poskytnuta nebyla. Evropský soud pro lidská práva proto dovedl, že stejné účinky jako formální vyvlastnění má i ta skutečnost, že vlastník dlouhodobě (ne-li rovnou trvale) ztratí možnost se svým majetkem nakládat. Jedná se tedy o zbavení majetku ve smyslu ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP.

K vyvlastnění se přibližují i jiné právní instituty; je tedy dobré alespoň zmínit některé a porovnat je. Ústavní soud se kupříkladu v jednom ze svých nálezů věnoval rozdílu mezi restitucí a vyvlastněním. Vyvlastněním se totiž má rozumět „*zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a současně pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu*“, zatímco restituce spočívá v odstranění protiprávnosti vzniklé nezákonným převodem nebo přechodem vlastnictví, jejímž cílem je navrácení majetku do rukou původních vlastníků (případně jejich právních nástupců). Náprava protiprávnosti nastalého stavu přitom znakem vyvlastnění není; v takovém případě by bylo absurdní, aby se jakákoliv náhrada poskytovala, pokud se určitá osoba ujala držby věci v rozporu s platným právem²²⁸. Zde ještě připomenu již zmíněný judikát o pozemkových úpravách²²⁹, kde se uvádí, že komplexní pozemkové úpravy musí splňovat kritéria platná pro vyvlastnění ve vztahu k těm vlastníkům, kteří nesouhlasí s jejich provedením. Přesto se však o vyvlastnění v pravém smyslu nejedná, neboť hlavní účel pozemkových úprav je jiný²³⁰.

²²⁵ Tamtéž, s. 30.

²²⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

²²⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku* ze dne 24. 6. 1993, č. stížnosti 14556/89.

²²⁸ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

²²⁹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

²³⁰ Srov. § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

2.3 Předmět vyvlastnění

Podle ustanovení § 2 písm. a) VyvlZ se vyvlastněním pro účely vyvlastňovacího zákona rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Předmětem vyvlastnění podle vyvlastňovacího zákona je tedy primárně některé z výše uvedených práv (taková práva lze označit za přímý předmět vyvlastnění, neboť k jejich omezení nebo zániku reálně dochází). S ohledem na atypické vlastnosti pozemku a stavby (o tom již bylo pojednáno) se však často zjednodušeně uvádí, že předmětem vyvlastnění jsou právě pozemek a stavba (případně jiné věci v právním smyslu, pokud jejich vyvlastnění zvláštní právní úprava umožňuje, jak zmiňuji dále)²³¹. Věci lze tedy považovat za nepřímý předmět vyvlastnění. Jejich obstarání je koneckonců velmi často skutečným cílem vyvlastnítele (spíše než obstarání práv k těmto věcem jako takových).

Proto také byl na začátku této práce věnován velký prostor pozemku jako nejčastějšímu (nepřímému) předmětu vyvlastnění a jeho právní úpravě v občanském zákoníku a v dalších právních předpisech. Výklad pojmu pozemek podle vyvlastňovacího zákona nebo jiných vyvlastňovacích právních předpisů totiž nemá být výkladem autonomním – je třeba řídit se právní úpravou občanského zákoníku (a souvisejícími ustanoveními právních předpisů, zejména katastrálních)²³². Na začátku této práce jsem se rovněž věnoval stavbě v občanskoprávním smyslu, neboť i tu musíme považovat za nepřímý předmět vyvlastnění, pokud je samostatným předmětem práv. Dopadá na ní stejný režim jako na vyvlastnění pozemku. Rozdíly mohou ale nastat u staveb movitých. Vyvlastnění v jejich případě sice nelze zcela vyloučit, je však pravděpodobné, že nebudou naplněny všechny podmínky pro uskutečnění vyvlastnění – s ohledem na to, že movitá stavba bude na překážku realizace určitého záměru pravděpodobně jen tehdy, pokud bude stát na pozemku, který bude (nepřímým) předmětem vyvlastnění, mělo by dostat přednost řízení o žalobě na vyklizení věci před vyvlastňovacím řízením²³³.

Zvláštní právní úpravy mohou předmět vyvlastnění (zejména ten nepřímý) vymezit jiným způsobem. Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o zajišťování obrany výslovně uvádí, že jeho nepřímým předmětem mohou být jak věci nemovité, tak i věci movité. Jedná se o nejširším způsobem vymezený předmět vyvlastnění, pravděpodobnost jeho použití je naproti tomu velmi nízká.

²³¹ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 116.

²³² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, č. j. 50 A 18/2018-88.

²³³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 10.

Zpravidla je však nepřímý předmět vyvlastnění vymezen úžeji. Příkladem může být ustanovení § 30a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, které předpokládá pouze zřízení věcného břemene na letištním pozemku²³⁴.

Vymezení přímého předmětu vyvlastnění úzce souvisí s formami vyvlastnění, které jsem rozebral v předešlé podkapitole. Zvláštní právní úprava některé formy vyvlastnění zapovídá. Důsledkem toho pak může být, že určitá práva pro účely vyvlastnění nepůjde omezit nebo odejmout a nebudou tak (univerzálně) způsobilými přímými předměty vyvlastnění. Příkladem lze uvést ustanovení § 104 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), podle nějž lze pouze zřídit služebnost za účelem provozování veřejné komunikační sítě. Vlastnické právo tak zde je způsobilým přímým předmětem vyvlastnění pouze co do rozsahu zřízení služebnosti (předpokládá se pouze omezení vlastnického práva); již však není způsobilým přímým předmětem vyvlastnění v užším smyslu slova.

2.4 Podmínky vyvlastnění

Vyvlastnění je institutem, který významným způsobem zasahuje do majetkové sféry vlastníka. To se dále promítá do podmínek, které je třeba splnit, aby bylo vůbec možné k vyvlastnění přistoupit (resp. uspět s návrhem na vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení). Podmínky k provedení vyvlastnění najdeme zejména v čl. 11 odst. 4 Listiny a v části II. vyvlastňovacího zákona. Drobně se na právní úpravě podmínek vyvlastnění podílí i občanský zákoník²³⁵. Následující výklad se tedy na tyto podmínky důkladně zaměří, ale nebude pojednávat o zvláštní právní úpravě liniového zákona (jí se bude věnovat samostatně třetí kapitola).

2.4.1 Veřejný zájem

Naplnění veřejného zájmu je podmínkou, kterou si žádá již sama Listina. Jedná se o jeden z mnoha neurčitých právních pojmů²³⁶, což znamená, že jej nelze zcela přesně právně definovat a že se jeho obsah a rozsah může postupem času měnit²³⁷. V každém konkrétním případě tedy má příslušný správní orgán posoudit, zda skutkové okolnosti pod daný neurčitý právní pojem spadají. Přesto se samozřejmě pokusy o definice objevují, a to i v judikatuře. Nejvyšší správní soud

²³⁴ Viz § 2 odst. 8 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

²³⁵ Viz § 1037 a násl. občanského zákoníku.

²³⁶ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 36.

²³⁷ RIGEL, F. Judikatura NSS: Neurčité právní pojmy a správní uvážení. In: *Soudní rozhledy*, 2020, číslo 3, s. 74.

v jednom svém rozhodnutí uvádí²³⁸: „Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku.“ Znakem veřejného zájmu přitom nutně nemusí být skutečnost, že je přijímán drtivou většinou společnosti. Pokud by koneckonců byla dosažena naprostá shoda společnosti ve všech záležitostech veřejného zájmu, postrádal by institut vyvlastnění svůj smysl, neboť by bylo možné vyvlastňovaná práva získat dohodou. Naopak se může stávat, že významná část společnosti bude považovat prosazování veřejného zájmu v některých oblastech za naprosto nadbytečné (např. veřejný zájem na ochraně životního prostředí)²³⁹.

I když se přeci jen bude často stávat, že se budou veřejný zájem a zájem významné části společnosti shodovat, nelze mezi ně automaticky dávat rovnítko²⁴⁰. Ne každý skupinový zájem lze totiž považovat za zájem společnosti prospěšný; mnohdy tomu bude přesně obráceně. Může se ale stát i to, že prostý individuální (soukromý) zájem rozměr veřejného zájmu získá. Ústavní soud například uvádí, že je ve veřejném zájmu zajištění řádného přístupu vlastníků ke svým nemovitostem²⁴¹, v důsledku čehož je zajištění takového přístupu jedním z expropriačních titulů²⁴². Nelze tedy ani zjednodušeně říci, že soukromé a veřejné zájmy jsou vždy v opozici. Ve vztahu k vyvlastňovanému to tak ale samozřejmě bude – přeci jen se ve vyvlastňovacím řízení poměřuje veřejný zájem se soukromým zájmem vyvlastňovaného na zachování jeho práv²⁴³.

Veřejný zájem tedy ve svém základu bude v podstatě totožný s pojmem obecného zájmu, který užívá ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny pro stanovení mezí výkonu vlastnického práva. Rozdíl však tkví v jeho intenzitě²⁴⁴, jež zakládá povinnost poskytnout vyvlastňovanému náhradu. Tato intenzita vychází z významu potřeby na zajištění obecného blaha. Veřejný zájem a jeho intenzita jsou výsledkem politické diskuse, která by tak měla promítnout do právního řádu aktuální potřeby společnosti^{245, 246}. Z toho tedy vyplývá, že veřejný zájem může mít mnoho podob – jak již bylo naznačeno výše, Evropský soud pro lidská práva při hodnocení, zda veřejný zájem existuje, nechává státům široký prostor pro uvážení a chrání vlastníky pouze před svévolnými zásahy²⁴⁷.

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.

²³⁹ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 389.

²⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

²⁴¹ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.

²⁴² Viz § 170 odst. 2 stavebního zákona.

²⁴³ Srov. § 3 odst. 1 VyvZ.

²⁴⁴ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 90.

²⁴⁵ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 391.

²⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

²⁴⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Zich a další proti České republice* ze dne 18. 7. 2006, č. stížnosti 48548/99.

Veřejný zájem musí být identifikován v každém jednotlivém případě vyvlastnění²⁴⁸. Tato činnost je v kompetenci orgánů moci výkonné. Zákodárce tedy nemůže určit, že konkrétní záměr je ve veřejném zájmu²⁴⁹. Ústavní soud tuto skutečnost potvrdil již opakovaně. Prvním jeho významným judikátem v tomto směru jsou tzv. „Jezy na Labi“²⁵⁰, kdy Ústavní soud zrušil ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, které bylo publikováno ve Sbírce zákonů v následujícím znění: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“. Takovou právní úpravu shledal Ústavní soud za protiústavní pro její rozpor s dělbou moci, neboť zákonodárce nesplnil požadavek obecnosti právního předpisu a aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě. To má však za úkol moc výkonná, která v každém jednotlivém správním řízení zhodnotí veškeré rozpory, důkazy a připomínky; teprve na jejich základě stanoví, zda tu je převažující veřejný zájem či nikoliv. Zároveň se jedná o silný zásah do výkonu moci soudní, neboť správní rozhodnutí nebude moci být v otázce naplnění veřejného zájmu přezkoumáváno nestranným a nezávislým soudem. Obdobně se Ústavní soud vyjádřil k právní úpravě obsažené v zákonu č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně²⁵¹. Problematickým aspektem této právní úpravy zejména bylo, že se veřejný zájem prokazoval pouhým odkazem na uvedený zákon. Pokusy zákonodárce prohlásit určitý záměr za veřejný zájem tedy nebyly ojedinělé. Kromě dvou výše uvedených ještě zmíním obdobně problematickou právní úpravu zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, která však zrušena nikdy nebyla.

V právním řádu České republiky také najdeme řadu ustanovení, kde je obecný veřejný zájem vyjádřen. Příkladem lze uvést ustanovení § 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích, které stanoví, že zajišťování veřejné komunikační sítě je ve veřejném zájmu. To však bez dalšího neznamená, že každý záměr vybudovat veřejné komunikační sítě naplní podmínku převažujícího veřejného zájmu, kterým lze odůvodnit vyvlastnění. Zde je dobré zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁵², jenž uvádí, že pokud obecný veřejný zájem vyplývá přímo ze zákona, není třeba prokazovat jeho samotnou existenci; vyvlastňovací úřad ale není zbaven povinnosti zvážit,

²⁴⁸ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol. op. cit., s. 392.

²⁴⁹ Tamtéž.

²⁵⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04.

²⁵¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17. 3. 2009, Pl. ÚS 24/08.

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51.

zda tento veřejný zájem převažuje nad zachováním práv vyvlastňovaného (o tom dále). Na druhou stranu se objevují i názory, že ne každé dílo lze i přes výslovnou obecnou deklaraci zákonem považovat za dílo uskutečňované ve veřejném zájmu²⁵³. Tento přístup potvrzuje i Krajský soud v Českých Budějovicích²⁵⁴, který umírněněji vyjadřuje, že veřejný zájem deklarovaný *ex lege* pouze zprošťuje vyvlastňovací úřad provádění tak rozsáhlého dokazování jako v případě, kdyby taková výslovná právní úprava vůbec neexistovala. Tento přístup umožní lépe reagovat na konkrétní skutkové okolnosti daného případu, a proto se k němu přikláním.

Zbývá si však zodpovědět otázku, zda může veřejný zájem zůstat zákonem nevyjádřen, a přesto být shledán právně relevantním. Kocourek²⁵⁵ uvádí, že taková situace možná je. Výslovná deklarace zákonem pouze ulehčuje aplikaci práva. V oblasti vyvlastnění nicméně veřejný zájem alespoň nepřímo být vyjádřen musí. Vyvlastnění je totiž přípustné jen na základě zákona²⁵⁶ a pro účely vyvlastnění stanovené zvláštními zákony²⁵⁷. Tím, že zákonodárce uvede v příslušném zákoně vyvlastňovací titul, vyjadřuje, že v daném případě obecný veřejný zájem skutečně existuje, jinak by žádný expropriační titul zákonem neupravil. To ovšem neznamená, že bychom měli pojmy „veřejný zájem“ a „expropriační titul“ zaměňovat. Účel vyvlastnění pouze nepřímo dokládá přítomnost veřejného zájmu, který však v konkrétním případě nemusí být zájmem převažujícím.

Ustanovení § 3 odst. 1 VyvlZ totiž požaduje přítomnost veřejného zájmu, který převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Nelze si tak vystačit s pouhým prokázáním jeho existence²⁵⁸. Při poměrování veřejného zájmu a soukromého zájmu vyvlastňovaných na zachování jejich práv se má vycházet ze všech individuálních okolností²⁵⁹; soudy nicméně konstatují, že lze povolit stručnější odůvodnění prokazující naplnění převažujícího veřejného zájmu, který je zjevně významný²⁶⁰. Prokázání převažujícího veřejného zájmu však nebývá v praxi problémem²⁶¹.

2.4.2 Zákonný podklad

Již ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny stanoví, že vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva je možné pouze na základě zákona (stejnou formulaci používá i občanský zákoník²⁶²). Jak

²⁵³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 209.

²⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 1. 2017, č. j. 51 A 46/2016-63.

²⁵⁵ KOCOUREK, Tomáš. op. cit., s. 25.

²⁵⁶ Srov. čl. 11 odst. 4 Listiny.

²⁵⁷ Srov. § 3 odst. 1 VyvlZ.

²⁵⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2018, č. j. 54 A 24/2018-52.

²⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75.

²⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2016, č. j. 30 A 179/2015-116.

²⁶¹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 24.

²⁶² Viz § 1038 občanského zákoníku.

vyplývá z judikatury²⁶³ Evropského soudu pro lidská práva, pokud má dojít ke zbavení majetku, musí existovat řízení, ve kterém se komplexně posoudí všechny důsledky takového zásahu a poskytne se odpovídající náhrada. Takové řízení a podmínky pro vyhovění procesního návrhu přitom musí být upraveny zákonnými právní normami, které budou splňovat požadavky pro omezení základních práv a svobod (o tom již bylo pojednáno výše). Výraz „na základě zákona“ je tedy nutné chápat tak, že je o vyvlastnění rozhodnuto v souladu se zákonnou právní úpravou orgánem moci výkonné po zhodnocení všech skutkových okolností a po aplikaci neurčitých právních pojmů. Není možné připustit vyvlastnění přímo zákonem, takový postup by totiž v podstatě znemožnil případný přezkum konkrétních případů soudem²⁶⁴ a byl by v rozporu s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny, neboť by nešetřil podstaty a smyslu vlastnického práva.

Jak jsem již mnohokrát naznačil, základem právní úpravy vyvlastnění v České republice je vyvlastňovací zákon, byť se nejedná o komplexní právní úpravu. Ta totiž předpokládá subsidiární použití správního řádu²⁶⁵ a dále též existenci zvláštní právní úpravy jednotlivých účelů vyvlastnění²⁶⁶. Sám vyvlastňovací zákon totiž neobsahuje žádný. Vedle vyvlastňovacího zákona však můžeme nalézt i jiné právní úpravy, které překračují pouhé zpřesnění nebo upravení podmínek vyvlastnění²⁶⁷ nebo vymezení nového expropriačního titulu²⁶⁸ – příkladem lze uvést např. vyvlastnění podle ustanovení § 45 a násl. zákona o zajišťování obrany nebo podle ustanovení § 30a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

Podmínka zákonného podkladu ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny rovněž zahrnuje i požadavek na to, aby byl účel vyvlastnění upraven formou zákona. O účelech vyvlastnění pojednává následující kapitola.

2.4.3 Účely vyvlastnění

Podle ustanovení § 3 odst. 1 VyvlZ je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. Takové řešení tedy působí jistou roztržičností právní úpravy, na druhou stranu jsou expropriační tituly upraveny společně s problematikou, která s nimi úzce souvisí. Z citovaného ustanovení zároveň plyne zásadní požadavek na to, aby byly expropriační tituly

²⁶³ Rozsudek ESLP ze dne 1. 12. 2005 ve věci *Păduraru proti Rumunsku*, č. stížnosti 63252/00.

²⁶⁴ Podle ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy je soud vázán při svém rozhodování i zákonem. Nemohl by tedy namítat nenaplnění podmínek vyvlastnění.

²⁶⁵ Srov. § 1 odst. 2 správního řádu.

²⁶⁶ Viz § 3 odst. 1 VyvlZ.

²⁶⁷ Srov. liniový zákon.

²⁶⁸ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 4–5.

upraveny pouze zákonem. Jedná se o jeden z projevů toho, že dle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny se vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva provádí na základě zákona²⁶⁹. Z toho lze odvodit i požadavek na to, aby byl výčet expropriačních titulů výčtem taxativním, jinak by jejich uvedení v zákonech postrádalo jakýkoliv smysl.

Význam expropriačních titulů spočívá v definování účelu, jehož má být vyvlastněním dosaženo²⁷⁰. Jedná se zejména o realizaci děl, opatření nebo jiných činností s cílem uspokojit významné potřeby společnosti. Expropriační tituly blíže upřesňují předmět a rozsah vyvlastnění a často i vyvlastnitele nebo vyvlastňovaného²⁷¹. Například ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči umožňuje vyvlastnit pouze nemovité kulturní památky, jež nejsou ve vlastnictví státu, a to na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností či krajského úřadu. To tedy konkretizuje druh předmětu vyvlastnění i osobu vyvlastnitele, kdy je vyloučeno, aby jí byla soukromá osoba – vždy jí tedy bude stát. Naproti tomu zmíním ustanovení § 170 odst. 2 stavebního zákona, které umožňuje vyvlastnit právo k pozemku nebo stavbě za účelem vytvoření podmínek pro nezbytný přístup. Zde je možné naopak předpokládat, že zpravidla bude vyvlastnitelem soukromá osoba. Jako další příklad uvádím ustanovení § 24 odst. 4 energetického zákona, které pro změnu omezuje formu vyvlastnění, kdy lze pouze zřídit věcné břemeno za účelem zřizování a provozování zařízení přenosové soustavy.

2.4.3.1 Jednotlivé expropriační tituly a jejich vztahy

Příkladem uvedu alespoň některé expropriační tituly s tím, že tento výčet nelze považovat za vyčerpávající. Na prvním místě je třeba zmínit právní úpravu expropriačních titulů ve stavebním zákoně. Ten umožňuje všechny formy vyvlastnění za účelem realizace stanovených veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření, pokud budou vymezeny v platné územně plánovací dokumentaci²⁷². Veřejně prospěšná stavba je²⁷³ stavba pro veřejnou infrastrukturu, která je určena k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu. Veřejně prospěšné opatření je opatření nestavební povahy, jež má sloužit ke snižování ohrožení území a k rozvoji a ochraně jeho hodnot přírodní, kulturní a archeologické povahy²⁷⁴.

²⁶⁹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 202.

²⁷⁰ Tamtéž.

²⁷¹ Tamtéž, s. 202–204.

²⁷² Viz § 170 odst. 1 stavebního zákona.

²⁷³ Viz § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona.

²⁷⁴ Srov. § 2 odst. 1 písm. o) stavebního zákona.

Dle stavebního zákona ovšem není expropriačním titulem uskutečnění jakékoliv veřejné stavby či veřejného opatření, ale pouze těch, které mají sloužit k některému ze stanovených účelů. V prvé řadě je možné vyvlastnit práva k pozemkům (a stavbám) za účelem realizace veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury (včetně plochy nezbytné k zajištění výstavby a jejího řádného užívání). Stavební zákon vymezuje dopravní infrastrukturu jako stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť (včetně souvisejících zařízení) – tento výčet je koncipován jako výčet demonstrativní²⁷⁵. Technickou infrastrukturu pro účely stavebního zákona představuje²⁷⁶ vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení. Příkladem jsou uvedeny vodovody, vodojemy, čistírny odpadních vod, ale též energetické vedení nebo zásobníky plynu. Dále je možné přistoupit k vyvlastnění práv k pozemkům (nebo stavbám)²⁷⁷ za účelem výstavby veřejně prospěšného opatření určeného ke snižování ohrožení povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenční schopnosti území, založení prvků územního systému ekologické stability a k ochraně archeologického dědictví. Dalšími expropriačními tituly je možné dosáhnout vyvlastnění za účelem realizace stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ozdravení (asanaci) území.

Trochu atypický expropriační titul upravuje ustanovení § 170 odst. 2 stavebního zákona, jež umožňuje omezit nebo odejmout právo k pozemku (nebo stavbě) za účelem vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo ke stavbě. Jeho zvláštní povaha vyplývá zejména z toho, že jeho účelem je na první pohled spíše ochrana individuálního zájmu vlastníka nedostatečně přístupné nemovitosti. Jak jsem však rozebral výše, i individuální zájem může být zároveň veřejným zájmem. Nyní je vhodné zmínit alespoň některé expropriační tituly, které lze nalézt v jiných zákonech:

- a) vyvlastnění za účelem uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících (ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) PozKom);
- b) vyvlastnění za účelem sjednocení osoby vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace a vlastníka pozemku pod nimi (ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) PozKom);
- c) vyvlastnění za účelem uskutečnění stavby dráhy (ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách);

²⁷⁵ Viz § 2 odst. 1 písm. m) bod 1. stavebního zákona.

²⁷⁶ Viz § 2 odst. 1 písm. m) bod 2. stavebního zákona.

²⁷⁷ Viz § 170 odst. 1 písm. b), c) a d) stavebního zákona.

- d) vyvlastnění za účelem uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi (ustanovení § 55a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách);
- e) vyvlastnění formou omezení vlastnického práva za účelem uskutečnění vyhledávání přírodního léčivého zdroje (ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech, dále jen „lázeňský zákon“);
- f) vyvlastnění za účelem využívání nebo ochrany přírodního léčivého zdroje nebo ochrany zdroje přírodní minerální vody (ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) lázeňského zákona);
- g) vyvlastnění za účelem zřízení a provozování stavby přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, zásobníku plynu, těžebního plynovodu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení anebo pro zřízení a provozování stavby související (ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona).

Z předchozího výkladu je tedy zřejmé, že se některé expropiační tituly podle stavebního zákona budou překrývat s účely vyvlastnění podle zvláštních (složkových) zákonů²⁷⁸. Otázkou tak je, jak do budoucna vzájemný překryv expropiačních titulů vyřešit v případech, kdy zvláštní právní úprava není bez výkladových obtíží použitelná samostatně (přičemž musím již na tomto místě zdůraznit, že současná právní úprava se nepřiklání ani k jednomu z dále uvedených řešení). Buď lze totiž do budoucna *de lege ferenda* uvažovat nad tím, že musí být naplněny podmínky obou expropiačních titulů, nebo nad výslovným zakotvením subsidiarity expropiačních titulů ve stavebním zákoně pro případ, že zvláštní zákon expropiační titul upravuje pouze obecně. Přikláním se k druhé uvedené variantě. Právní úprava stavebního zákona by měla být pouze subsidiární, a to pro případ, že účel vyvlastnění vymezený ve zvláštním zákoně a typově dopadající na stejné případy jako účely vymezené ve stavebním zákoně není vymezen natolik konkrétně, že by se bez ustanovení § 170 stavebního zákona neobešel. Tendence označovat expropiační tituly podle stavebního zákona za obecné se koneckonců občas v odborné literatuře objevuje²⁷⁹. Kombinaci právních úprav dvou odlišných zákonů nepovažuji za vhodné řešení, neboť hrozí, že si tyto právní úpravy budou vzájemně odporovat a nepůjde jednoznačně dovodit, které z nich dát přednost.

²⁷⁸ Srov. např. § 17 odst. 2 písm. a) PozKom.

²⁷⁹ HANDRLICA, J., Expropiační tituly subjektů soukromého práva. In: *Právník*, 2016, číslo 10, s. 827.

Zvláštním případem je z tohoto pohledu ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které umožňuje vyvlastnit nemovitost, resp. práva k ní, za účelem ochrany přírody a krajiny v případech stanovených zvláštním předpisem. Přitom se odkazuje na stavební předpisy platné v době nabytí účinnosti tohoto ustanovení. Zde se tedy o jistou kombinaci jedná, ale konflikt mezi právními úpravami zde nehrozí, neboť citované ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je pouhou prázdnotou schránkou a postupuje se, jak uvedeno výše, podle zvláštních právních předpisů. Takový expropriační titul nelze přitom považovat za samostatný²⁸⁰.

Zdá se tedy být systémovým řešením do budoucna považovat expropriační tituly podle stavebního zákona za subsidiární; nikoliv je tedy užívat vedle zvláštní úpravy ve všech případech, na které typově mohou dopadat, ale pouze tam, kde by vágní vymezení účelu vyvlastnění mohlo způsobit nedůvodnou újmu vlastnickému právu. Za tímto účelem by však mělo ustanovení § 170 stavebního zákona projít novelizací, nezdá se ale, že by se zákonodárce měl zájem tímto problémem zabývat. Nastíněné řešení totiž není zahrnuto ani do ustanovení § 170 zákona č. 283/2021 Sb. (stavební zákon), které je již v platnosti (byť účinnosti doposud nenabylo).

2.4.4 Proporcionalita vyvlastnění

Významným požadavkem na vyvlastnění, jenž je však zakotven pouze na úrovni zákona, je proporcionalita vyvlastnění, které se věnuje ustanovení § 4 VyvlZ. Platí tedy, že vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění. Tato podmínka tedy v sobě zahrnuje vazbu na jednotlivé expropriační tituly – z jejich vymezení bude často vyplývat, jaký zásah je pro realizaci záměru nezbytně nutný; někdy se k této otázce může zvláštní právní úprava vyjádřit výslovně sama. Z teoretického hlediska je možné proporcionalitu rozdělit na dvě složky, jež musí být naplněny společně. Kvalitativní složka proporcionality²⁸¹ vyjadřuje, že má být zvolena taková forma vyvlastnění, která je nejmenším možným zásahem do práva k pozemku (nebo stavbě), avšak stále zároveň umožní v odpovídající kvalitě realizaci konkrétního záměru. Tento princip tedy zakládá určitou hierarchii forem vyvlastnění, kdy bude mít omezení vlastnického práva přednost před jeho odnětím²⁸². Jak jsem již naznačil výše, zvláštní právní úprava může sama stanovit, které formy vyvlastnění se připouští a které již nikoliv. Činí tak

²⁸⁰ HANÁK, J. *Vyvlastnění z enviromentálních důvodů. Současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 34.

²⁸¹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 51.

²⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007-77.

například ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) lázeňského zákona, které za účelem vyhledávání přírodního léčivého zdroje umožňuje vlastnické právo pouze omezit. Naproti tomu ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) lázeňského zákona již umožňuje i odnětí práva. Druhou složkou je složka kvantitativní²⁸³ a vyjadřuje, že má být vyvlastněna pouze nezbytně nutná část (plocha) předmětu vyvlastnění. Pokud tedy není nutné vyvlastnit celý pozemek, musí dojít k jeho rozdělení s tím, že se zbylá část ponechá vyvlastňovanému. Do nezbytně nutné plochy k vyvlastnění by měla být zahrnuta nejen ta část, kde se bude realizovat konkrétní záměr, ale i ta část, jež zabezpečí řádné užívání a provoz takového záměru²⁸⁴. Prostor, který bude užit pouze pro realizaci stavebních prací, avšak poté se stane nepotřebným, již vyvlastnění nepodléhá. V praxi lze totiž užit jiná mírnější opatření^{285, 286}, což považuji za vhodné řešení s ohledem na postavení vyvlastnění jako prostředku *ultima ratio*.

Vyvlastňovací zákon upravuje ve svém ustanovení § 4 odst. 3 výjimku z proporcionality vyvlastnění, jejímž obsahem je možnost rozšíření vyvlastnění. Reaguje tak na situace, kdy po vyvlastnění zůstanou vyvlastňovanému v jeho vlastnictví pozemky (nebo stavby), které nebude moci v důsledku realizace záměru užívat vůbec nebo jen s velkými obtížemi. Přitom tak zákonodárce přiznává, že není možné, aby toto břemeno nesl sám vyvlastňovaný. Dotčené nemovitosti koneckonců významným způsobem ztratí svou hodnotu. Tento pokles je však pouze průvodním jevem, který sám o sobě nepostačuje k rozšíření vyvlastnění, nebudou-li naplněny zákonné podmínky. Přeci jen k určitému poklesu hodnoty dojde zpravidla i při méně významném zásahu; ten však nezakládá nárok vyvlastňovaného na rozšíření vyvlastnění²⁸⁷.

Rozšíření vyvlastnění lze užit v situaci, kdy mají být primárně vyvlastněny pozemky, které zajišťují k ostatním nemovitostem téhož vlastníka jediný přístup²⁸⁸. Ve vztahu k nim ztrácí vyvlastňovaný možnost plnit i své základní povinnosti vlastníka. O rozšíření vyvlastnění i na pozemky (nebo stavby), které nebyly v návrhu uvedeny, rozhodne vyvlastňovací úřad ve výroku o vyvlastnění²⁸⁹ na žádost vyvlastňovaného, který v tomto případě nese důkazní břemeno. Ačkoliv

²⁸³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 52.

²⁸⁴ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 32.

²⁸⁵ Podle ustanovení § 141 stavebního zákona platí, že 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.

²⁸⁶ Podle ustanovení § 1022 občanského zákoníku platí, že nemůže-li se stavba stavět nebo bourat, nebo nemůže-li se opravit nebo obnovit jinak než užitím sousedního pozemku, má vlastník právo po sousedovi požadovat, aby za přiměřenou náhradu snášel, co je pro tyto práce potřebné.

²⁸⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.

²⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 89/2015-28.

²⁸⁹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 53.

tedy vyvlastňovaný nakládá podanou žádostí s předmětem řízení, je tato ze strany soudů považována za námitku proti vyvlastnění, na kterou se vztahuje zásada koncentrace²⁹⁰. Žádost tedy musí být uplatněna do konce ústního jednání²⁹¹. Jedná se o rozumný požadavek, který je v souladu se zásadou hospodárnosti²⁹² – jen tak totiž lze v plném rozsahu vyjít z předchozích výsledků řízení. V opačném případě by se mohla stát žádost o rozšíření vyvlastnění nástrojem obstrukce.

S výjimkou rozšíření vyvlastnění prokazuje splnění podmínky proporcionality vyvlastnitel²⁹³, přičemž tak činí zejména předložením katastrální mapy²⁹⁴, na níž jsou zakresleny všechny pozemky (a stavby) navržené k vyvlastnění. Tyto je třeba doplnit i jinými mapovými podklady, z nichž budou patrné právní vztahy k nemovitostem (nelze-li takovou skutečnost seznat z katastrálních map). Obvyklou přílohou žádosti o vyvlastnění bude i geometrický plán – ten je třeba přiložit tehdy, jestliže se má vyvlastnit pouze část pozemku. K rozdělení pozemku na části však může dojít již v územním řízení²⁹⁵, které bude vyvlastňovacím řízením předcházet, geometrický plán tak nebude nutný. Takto se však dokládá pouze kvantitativní složka proporcionality; naplnění kvalitativní složky je nutné prokázat přesvědčivou argumentací, která se bude odvíjet zejména od popisu záměru, z něhož by poté mělo vyplynout, proč mírnější formy vyvlastnění nejsou v daném případě možné.

Na závěr této kapitoly je třeba ještě zmínit ustanovení § 5 odst. 6 VyvlZ, které stanoví, že je-li pozemek (nebo stavba) ve spoluvlastnictví vyvlastnítele a vyvlastňovaného, lze vyvlastnění provést jen v rozsahu spoluvlastnického podílu vyvlastňovaného. Ačkoliv se toto ustanovení nachází v rámci právní úpravy subsidiarity vyvlastnění, spadá pod vymezení jeho proporcionality, neboť limituje předmět vyvlastnění pouze na podíl vyvlastňovaného. Důvodem nelogického zařazení tohoto ustanovení je jeho předchozí znění, které se věnovalo přednosti vypořádání podílového spoluvlastnictví před vedením vyvlastňovacího řízení²⁹⁶.

2.4.5 Subsidiarita vyvlastnění

Vyvlastnění je nejsilnějším zásahem do vlastnického práva, který Listina předvídá. Na to odpovídajícím způsobem reaguje právní úprava vyvlastňovacího zákona, když v ustanovení

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63.

²⁹¹ Viz § 22 odst. 2 VyvlZ.

²⁹² Srov. § 6 odst. 2 správního řádu.

²⁹³ Viz § 18 odst. 2 VyvlZ.

²⁹⁴ Viz § 18 odst. 3 písm. a) VyvlZ.

²⁹⁵ Srov. § 82 odst. 1 stavebního zákona.

²⁹⁶ Viz čl. II. zákona č. 49/2016 Sb.

§ 3 odst. 1 věta druhá se uvádí, že vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku (nebo ke stavbě) získat dohodou nebo jiným způsobem.

2.4.5.1 Získání práv dohodou

První ze dvou uvedených alternativ spočívá v získání příslušného práva dohodou (terminologií ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ „*smlouvou o získání práv k pozemku nebo ke stavbě*“). O přednosti získání práv dohodou před vyvlastněním tedy není, narozdíl od velmi vágního výrazu „*získání práv jiným způsobem*“, žádných pochyb. Citované ustanovení § 5 VyvlZ kogentně stanoví podmínky vyjednávacího procesu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným. Cílem tohoto procesu je sjednat smlouvu o získání příslušných práv, která je co do povahy soukromoprávní²⁹⁷, tudíž se na ní uplatní veškerá ustanovení občanského zákoníku týkající se náležitostí právního jednání a kontraktačního procesu, nejsou-li v rozporu s ustanovením § 5 VyvlZ. Ze soukromoprávní povahy takové smlouvy vyplývá, že vyvlastnitel i vyvlastňovaný jsou v rovném postavení.

Smlouvou o získání práv může být jakákoliv smlouva způsobilá k převodu vlastnického práva k věci individuálně určené; navíc nesmí být zatížena žádnými vadami právních jednání (o tom již bylo pojednááno). Je však třeba doplnit, že nepostačí návrh na uzavření smlouvy budoucí o smlouvě o získání práv k pozemku (nebo stavbě), neboť tato přímo nevede k zamýšlenému účelu a případné soudní řízení o určení obsahu smlouvy²⁹⁸ by významným způsobem narušilo harmonogram realizace konkrétního záměru²⁹⁹. Přestože návrh smlouvy připravuje vyvlastnitel, vyvlastňovaný může ovlivnit, o jaký typ smlouvy se bude jednat. Často totiž bude mít zájem o pořízení nového pozemku, aby jej mohl užívat pro stejný účel jako ten původní. Zejména pokud bude vyvlastnitelem stát nebo územně samosprávný celek, lze předpokládat, že bude mít ve svém vlastnictví vhodné pozemky pro vyvlastňovaného. O vhodný pozemek se nebude jednat například tehdy, pokud bude jeho převod vylučovat přímo zákon³⁰⁰. Jestliže však vyvlastnitel skutečně vhodnými pozemky disponuje, musí s vyvlastňovaným uzavřít směnnou smlouvu (namísto smlouvy kupní). Nejvyšší správní soud totiž dovodil, že pokud má vyvlastnitel dvě srovnatelné varianty, jak práva k pozemkům získat, musí zvolit tu, kterou preferuje vyvlastňovaný³⁰¹.

²⁹⁷ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 56.

²⁹⁸ Srov. § 1787 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

³⁰⁰ Srov. § 23 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

Vyjednávací proces začíná tak, že vyvlastnitel vyvlastňovanému s předstihem před zahájením vyvlastňovacího řízení zašle návrh dohody. Vyvlastňovaný má k dispozici zákonnou lhůtu³⁰² 90 dnů ode dne doručení návrhu k rozhodnutí o tom, zda jej přijme či nikoliv. Lhůta počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu vyvlastňovanému. Doručování se řídí příslušnými ustanoveními občanského zákoníku. Vyvlastňovací zákon ale stanoví fikci doručení, je-li návrh dohody adresován do zahraničí – k doručení tedy dochází automaticky třicátý den ode dne odeslání návrhu dohody prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Tato fikce je však významným zásahem do práv vyvlastňovaných, neboť ti nebudou moci fikci doručení nijak vyvrátit, i kdyby se s návrhem dohody nemohli vůbec seznámit. Přitom právě oni mnohdy ani nebudou vědět, že je v rámci příslušné územně plánovací dokumentace vyznačen u jejich pozemku záměr, pro nějž je nutné přistoupit k vyvlastnění jejich práv. Zde je vhodné připomenout, že na rozdíl od doručování do ciziny se při doručování v rámci České republiky uplatní obecná vyvratitelná domněnka o tom, že návrh dohody došel třetí den po jeho odeslání^{303 304} pro případ, že nelze prokázat jiný den dojití³⁰⁵. Fikce doručení je až případnou sankcí za to, že vyvlastňovaný sám zmaří dojití návrhu dohody³⁰⁶. Proto nelze považovat koncepci doručování návrhu do ciziny za vhodně pojatou, neboť se *de facto* trestá každý vyvlastňovaný za to, že pobývá v zahraničí. S touto problematikou úzce souvisí ustanovení § 5 odst. 5 písm. a) VyvlZ, které uvádí, že se nevyžaduje uzavření dohody, pokud se její návrh nepodařilo doručit na známou adresu. Citované ustanovení dopadá na situaci, kdy zásilka vyvlastňovanému nedošla proto, že se vyvlastňovaný na jediné známé adrese již reálně nezdržuje. Tím se liší od vyvratitelné domněnky dojití, jež vždy předpokládá předchozí doručení zásilky (které však může být v případě odmítnutí převzetí zásilky pouze fiktivní).

Ze zákonného požadavku na zaslání dohody vyvlastňovanému tedy vyplývá, že subsidiarita vyvlastnění spočívá v tom, že k němu lze přistoupit až tehdy, pokud se dohodu nepodařilo v uvedené lhůtě uzavřít. Časový prostor pro rozhodování vyvlastňovaného o přijetí návrhu však může být fakticky zkrácen, pokud vyvlastnitel nezašle vyvlastňovanému návrh dohody i se svým podpisem. Až okamžikem podpisu smlouvy oběma smluvními stranami nabývá tato platnosti a účinnosti; k tomu však může dojít až po uplynutí zákonné lhůty, kdy vyvlastnitel dohodu sám podepíše. Tento nedostatek právní úpravy bývá překlenuván tím³⁰⁷, že vyvlastnitel v návrhu

³⁰² Viz § 5 odst. 1 VyvlZ.

³⁰³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 56.

³⁰⁴ Viz § 573 občanského zákoníku.

³⁰⁵ LAVICKÝ, P. a kol. op. cit., s. 1830.

³⁰⁶ Viz § 570 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁰⁷ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 42.

výslovně uvede, že je jím vázán, pokud v zákonné lhůtě obdrží od vyvlastňovaného dohodu podepsanou (tedy bez ohledu na to, kdy jí podepíše on sám). I v takovém případě ale musí vyvlastnitel podepsanou dohodu obdržet v 90denní lhůtě nazpět. Nejedná se tedy o legislativně nejvhodnější řešení, neboť se nedává vyvlastňovanému jasně najevo, kdy má podepsaný návrh dohody nejpozději odeslat vyvlastniteli zpět, aby byl doručen včas.

Uzavření dohody v zákonné lhůtě se nevyžaduje v případech uvedených v ustanovení § 5 odst. 5 VyvlZ. Kromě již rozebírané situace, kdy se nepodaří návrh doručit vyvlastňovanému na jeho známou adresu, není nutné dohodu uzavřít tehdy, pokud není vyvlastňovaný znám vůbec nebo není-li znám jeho pobyt. Posledním případem je situace, kdy byl vyvlastňovaný omezen ve své smluvní volnosti převést své vlastnické právo k pozemku (nebo stavbě) na jiného. Omezení smluvní volnosti v tomto smyslu může vycházet přímo z právních předpisů, rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci. Nevztahuje se pouze na omezení smluvní povahy. Příkladem zde tak může být zákonné předkupní právo nebo omezení nakládat s majetkem v rámci exekučního řízení³⁰⁸ nebo insolvenčního řízení³⁰⁹.

Vyvlastňovací zákon se věnuje i obsahu dohody. Kromě implicitního požadavku na to, aby tato dohoda byla způsobilá převést právo k pozemku (nebo ke stavbě), se v ustanovení § 5 odst. 4 VyvlZ stanoví, že dohoda musí založit právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let ode dne uzavření dohody. Vyvlastňovací zákon však nijak dále nerozvádí, co se rozumí zahájením uskutečňování účelu. Nabízí se nejprve varianta, že se jí rozumí až zahájení samotných stavebních prací. Tou druhou variantou je, že se za zahájení uskutečňování účelu považují již příprava dokumentace a jiných podkladů a na ně navazující územní a stavební řízení podle stavebního zákona (případně jejich jednotlivé alternativy). Grygar a Frumarová³¹⁰ se domnívají, že vhodnější je druhá zmíněná varianta, a to s ohledem na délku těchto povolovacích procesů v České republice. S tímto lze jistě souhlasit, neboť účelem ustanovení § 5 odst. 4 VyvlZ je ochrana vyvlastňovaného před nečinností vyvlastnitelů. Ten však v uvedeném případě není nečinný, resp. pokud nečinný je, tak to není jeho vinou, a neměl by tedy nést negativní důsledky, které přináší citované ustanovení. Na druhou stranu územní rozhodnutí nebo společné povolení jsou, pokud se vydávají, přílohou žádosti o vyvlastnění a podkladem pro rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu³¹¹, je tedy otázkou, zda by neměl

³⁰⁸ Viz § 44a odst. 1 a § 47 odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu.

³⁰⁹ Viz § 111 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenčního zákona.

³¹⁰ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 59.

³¹¹ Srov. § 18 odst. 3 písm. b) VyvlZ.

vyvlastnitel nést následky toho, že si alespoň rozhodnutí o umístění stavby neobstará předem. Je totiž obvyklé, že vyvlastnitel má zájem podat žádost o zahájení vyvlastnění relativně záhy poté, co uplyne lhůta podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ. Vyvlastnitel by tedy měl mít ve vlastním zájmu připravené všechny přílohy žádosti o vyvlastnění pro případ, že k dohodě nedojde. Přesto se domnívám, že takto přemýšlet nelze, neboť vyvlastnitel nemůže nést následky průtahů v řízení, obzvlášť pokud nebudou na jeho straně (s ohledem na zájem vyvlastnítele uskutečnit záměr co nejdříve lze průtahy v řízení na jeho straně předpokládat jen velmi výjimečně; ty však lze očekávat na straně vyvlastňovaného, který bude účastníkem povolovacích procesů jako vlastník dotčených pozemků³¹²). Souhlasím tedy s Grygarem a Frumarovou a považuji za dostačující, budou-li v přípravě alespoň nezbytné dokumenty pro povolovací procesy. *De lege ferenda* by však bylo vhodné, aby zákonodárce za účelem předejití pochybnostem dále specifikoval, co se rozumí zahájením uskutečňování účelu.

Další obsah návrhu dohody je odvislý od příloh, jež mají být jeho součástí. Těm se věnuje ustanovení § 5 odst. 2 VyvlZ. První přílohou v pořadí je znalecký posudek, podle kterého vyvlastnitel navrhl vyvlastňovanému cenu za získání práv k pozemku (nebo ke stavbě). Ačkoliv se to v citovaném ustanovení výslovně neuvádí, cenou dle znaleckého posudku by měla být cena obvyklá. Jen tak lze s jistotou říci, že vyvlastnitel měl skutečný zájem s vyvlastňovaným dohodu uzavřít³¹³. To je však významně narušeno právní úpravou nabývání majetku státem (respektive jeho organizačními složkami nebo státními podniky) – ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“) a ustanovení § 17a odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku stanoví, že pozemek lze nabýt pouze za cenu zjištěnou podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o oceňování majetku“). Bude-li se vyvlastňovaný domnívat, že se tato cena nerovná ceně obvyklé, návrh dohody nepřijme. Nabídnout za pozemek cenu obvyklou je možné pro organizační složky státu pouze se souhlasem Ministerstva financí³¹⁴. V případě státních podniků o tom rozhodují jejich zakladatelé³¹⁵. Hanák, Židek a Černocký³¹⁶ se domnívají, že není povinností o tento souhlas požádat. S tímto názorem se neztotožňuji, neboť tím právě vyvlastnitel prokazuje svůj skutečný zájem se dohodnout. Navíc právní úprava omezující výši ceny, za niž může stát nabýt majetek,

³¹² Viz např. § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

³¹³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 48.

³¹⁴ Viz § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR.

³¹⁵ Viz § 17a odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

³¹⁶ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 49.

slouží k účelnému vynakládání finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Tento princip je pak v důsledku zbytečně konaného vyvlastňovacího řízení v podstatě popírán. Na druhou stranu musím ovšem konstatovat, že ani Ministerstvo financí ani zakladatelé státních podniků nejsou povinni s nabytím pozemku za cenou obvyklou vyslovit svůj souhlas. Měli by však zvážit další náklady, které státu vzniknou, pokud souhlas neudělí. V případě nabývání majetku územně samosprávnými celky tento problém odpadá, neboť se má sjednat cena v místě a čase obvyklá³¹⁷. Znalecký posudek přikládáný k návrhu dohody vypracovává znalec, kterého vybírá vyvlastnitel. Ten však může přenechat výběr vyvlastňovanému – zejména pokud se tento zaváže, že stanovenou cenu bude bez dalšího respektovat, to může být pro vyvlastnitel výhodné³¹⁸.

Dále se s návrhem dohody předkládá vyvlastňovanému informace o účelu vyvlastnění³¹⁹, respektive o konkrétním záměru, který nelze uskutečnit jinak než získáním potřebných práv k pozemku (nebo stavbě). Tato informace se doplňuje o upozornění, že nebude-li dohoda uzavřena, lze přistoupit k vyvlastnění těchto práv. Vyvlastnitel musí vyvlastňovaného rovněž informovat o tom, že je oprávněn předložit vyvlastňovacímu úřadu svůj vlastní znalecký posudek³²⁰. V souladu s katastrálním zákonem³²¹ ustanovení § 5 odst. 3 VyvlZ zakládá povinnost vyvlastnitel připojit k návrhu dohody též geometrický plán, pokud má být předmětem této dohody pouze část pozemku.

Jak jsem již výše uvedl, návrh dohody předkládá vyvlastnitel vyvlastňovanému s tím, že pokud k jejímu uzavření nedojde v zákonem stanovené lhůtě, lze úspěšně usilovat o vydání rozhodnutí o vyvlastnění (při naplnění dalších zákonných podmínek). Pro prokázání splnění zákonné podmínky subsidiarity vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení je pak rozhodné, jak vyvlastňovaný na tento návrh odpoví – zejména, jaké podmínky pro podpis dohody si stanoví³²². Pokus vyvlastnitel získat práva dohodou nemůže být pouze formálním (nepřipouští se, aby veškeré snahy vyvlastnitel skončily zasláním návrhu, ledaže se na něj vyvlastňovaný rozhodne nereagovat vůbec)³²³. Pokud se totiž vyvlastňovaný obrátí na vyvlastnitel s požadavky, které lze bez nepřiměřených obtíží splnit, nemůže je vyvlastnitel jen tak odmítnout. Pokud je i přesto odmítné, nezbyvá než uzavřít, že, i když zákonná lhůta pro uzavření dohody marně prošla, bylo možné vyvlastňovacímu řízení předejít, a vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnitel zamítne.

³¹⁷ Viz zejména § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

³¹⁸ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 49.

³¹⁹ Viz § 5 odst. 2 písm. b) VyvlZ.

³²⁰ Viz § 5 odst. 2 písm. c) VyvlZ.

³²¹ Srov. § 7 odst. 3 KatZ.

³²² Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2467/16.

³²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

Vyvlastňovaný tedy nemá pouze na výběr návrh dohody jako celek přijmout nebo jako celek odmítnout. Zmíněné skutečnosti lze dovodit i z toho, co bylo výše uvedeno o povinnosti vyvlastnítele přistoupit na směnu (namísto koupě), pokud na tom vyvlastňovaný trvá a jestliže vyvlastnitel disponuje vhodnými pozemky (nebo stavbami). Protinávrh vyvlastňovaného na uzavření směnné smlouvy tak bude jeden z výše zmíněných splnitelných požadavků.

Splnění podmínky subsidiarity vyvlastnění se prokazuje zejména předložením návrhu dohody (včetně všech uvedených příloh) a prohlášením o tom, že se ve stanovené lhůtě nepodařilo tuto dohodu uzavřít, které je třeba doplnit o důkazy o tom, proč vyvlastnitel nemohl přistoupit na požadavky vyvlastňovaného. To je třeba doplnit důkazem o jejím doručení do rukou vyvlastňovaného. Případně je nutné prokázat, že se doručení návrhu dohody nevyžaduje³²⁴.

2.4.5.2 Získání práv jiným způsobem

Ustanovení § 3 odst. 1 VyvlZ stanoví, že vyvlastnění není přípustné ani tehdy, pokud lze práva k pozemku (nebo ke stavbě) získat i jiným způsobem. Jedná se o neurčitý právní pojem, který není nikde alespoň přiblížen, natož aby byl definován. Vyvlastňovací zákon totiž neuvádí žádné příklady, byť tomu tak vždy nebylo. Až do přijetí novely vyvlastňovacího zákona provedené zákonem č. 49/2016 Sb. platila přednost vypořádání spoluvlastnictví před vyvlastněním³²⁵. S ohledem na délku soudního řízení v této věci však zákonodárce od této podmínky ustoupil³²⁶.

V literatuře je za získání práv jiným způsobem pravidelně označován postup podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny³²⁷. Zde se totiž stanoví, že pokud vytváření systému ekologické stability (jako jeden z expropiačních titulů podle stavebního zákona³²⁸) vyžaduje změnu v užívání pozemků, nabídne pozemkový úřad výměnu pozemku tomu vlastníkovi, který se změnou v užívání nesouhlasí. Nabídnutý pozemek přitom musí být ve vlastnictví státu, v přiměřené výměře a kvalitě srovnatelné s dotčeným pozemkem vlastníka a pokud možno též ve stejné lokalitě (obci). Jedná se tak o zvláštní případ vyjednávání o obsahu dohody o získání práv, ovšem s tím zásadním rozdílem, že se na něj ustanovení § 5 vyvlastňovacího zákona nevztahuje, zejména proto, že pozemkový úřad není vyvlastnitelem a

³²⁴ Srov. § 5 odst. 5 VyvlZ.

³²⁵ Viz čl. II. zákona č. 49/2016 Sb.

³²⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 49/2016 Sb. [online]. [cit. 17.6.2022]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=628&ct1=0>.

³²⁷ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 61.; HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 29–30.

³²⁸ Viz § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

nebude tak v této pozici ani vystupovat ve vyvlastňovacím řízení. Vyvlastnitelem je orgán ochrany přírody³²⁹.

Další možností, kterou by bylo možné podřadit pod kategorii získání práv jiným způsobem je institut nezbytné cesty upravený občanským zákoníkem³³⁰. Nezbytná cesta totiž spočívá v zajištění dostatečného spojení veřejné cesty s nemovitostí daného vlastníka, s níž pro tento nedostatek nelze řádně hospodařit nebo ji jinak řádně užívat, a to rozhodnutím soudu pro případ, že mezi dotčenými vlastníky nedojde k dohodě. Stavební zákon přitom obdobně stanoví, že právo k pozemku (nebo stavbě) lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku (nebo ke stavbě)³³¹. Právní řád tedy poskytuje dvě možnosti, jak zajistit spojení nemovitosti s veřejnou cestou. Ke vzájemnému vztahu mezi citovanými ustanoveními se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že nezbytná cesta má přednost před vyvlastněním jako prostředkem *ultima ratio*³³². Přitom uvádí, že je ve veřejném zájmu, aby byl zásah do cizích vlastnických práv co nejšetrnější. Je-li k dispozici mírnější prostředek, nelze dospět k tomu, že by v daném případě byl převažující veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění. Je však třeba poznamenat, že podmínky vyvlastnění a zřízení nezbytné cesty se liší³³³ – zejména se v případě nezbytné cesty nezkoumá právě existence převažujícího veřejného zájmu, neboť nezbytná cesta je institutem soukromoprávním. O získání práv k pozemku zřízením nezbytné cesty se tedy není nutné pro úspěšnost ve vyvlastňovacím řízení pokoušet tehdy, je-li naprosto zřejmé, že soud návrhu nevyhoví.

Z obou výše nastíněných příkladů tedy vyplývá zásadní nedostatek právní úpravy vyvlastňovacího zákona, když není kategorie získání práv jiným způsobem blíže vymezena. Bylo by tedy vhodné, aby zákonodárce zjednal nápravu.

2.4.6 Soulad s cíli a úkoly územního plánování

Další zákonnou podmínkou vyvlastnění je soulad s cíli a úkoly územního plánování. Tato podmínka se liší od všech ostatních tím, že se nezkoumá v každém vyvlastňovacím řízení, ale pouze tehdy, pokud se vyvlastněním sleduje provedení změny ve využití nebo v prostorovém

³²⁹ Viz § 60 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³³⁰ Viz § 1029 a násl. občanského zákoníku.

³³¹ Viz § 170 odst. 2 stavebního zákona.

³³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 191/2016-52.

³³³ Srov. § 3 až § 5 VyvZ a § 1032 občanského zákoníku.

uspořádání území^{334 335}. Cíle a úkoly územního plánování blíže upravuje stavební zákon, neboť na jejich základě jsou přijímány jednotlivé územně plánovací dokumentace, které poté tvoří závazný podklad³³⁶ pro navazující územní a stavební řízení, jsou-li tato ze zákona povinná³³⁷. Jak uvádí ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona, cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, přičemž se má dospět k vyváženému vztahu mezi podmínkami pro příznivé životní prostředí, hospodářským rozvojem a soudržností společenství obyvatel území. Udržitelný rozvoj území má spočívat v uspokojování potřeb současných generací, který zároveň neohrozí život generací budoucích. Z cílů územního plánování poté vyplývají jeho jednotlivé úkoly, které demonstrativně uvádí ustanovení § 19 odst. 1 stavebního zákona.

Přezkoumávání splnění této podmínky vyvlastnění je značně formalistické a její prokázání tak nečiní vyvlastniteli žádné větší obtíže. Není totiž smyslem ustanovení § 3 odst. 2 VyvlZ, aby vyvlastňovací úřad opětovně posuzoval umístění záměru v území ve stejném rozsahu, jako to činí stavební úřad. Nejvyšší správní soud³³⁸ připomíná, že předmětem vyvlastňovacího řízení je otázka naplnění podmínek pro odejmutí nebo omezení práva k pozemku (nebo ke stavbě); nemají se řešit otázky vlastností staveb ani dopady záměrů na práva vlastníků okolních nemovitostí. Nejčastěji se splnění podmínky souladu s cíli a úkoly územního plánování prokazuje územním rozhodnutím nebo případně společným povolením. Tyto akty jsou povinnou přílohou k žádosti vyvlastnitel³³⁹, pokud se ve věci vydávají. Povinnost jejich připojení k žádosti odpadá, jestliže je vyvlastňovací úřad stavebním úřadem, který ve věci rozhodoval, a tudíž bude mít tyto akty založené ve svém spisu. Územní rozhodnutí lze rovněž (i pro tento účel) nahradit regulačním plánem. Nevydávají-li se ve věci žádné individuální správní akty podle stavebního zákona přezkoumá vyvlastňovací úřad splnění podmínky souladu s cíli a úkoly územního plánování podle příslušné územně plánovací dokumentace, která by jinak byla podkladem pro takové akty³⁴⁰.

³³⁴ Srov. § 3 odst. 2 VyvlZ.

³³⁵ Jako příklad řízení, v němž se tato podmínka nezkoumá, lze uvést ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) lázeňského zákona umožňující vyvlastnění vlastnického práva jeho omezením za účelem vyhledávání přírodního léčivého zdroje. Taková činnost přitom nevede ke změně uspořádání území nebo ke změně jeho využití.

³³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83.

³³⁷ Srov. zejména § 76 odst. 1 stavebního zákona a § 108 odst. 1 stavebního zákona.

³³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47.

³³⁹ Viz § 18 odst. 3 písm. b) VyvlZ.

³⁴⁰ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 65.

2.4.7 Náhrada

Poslední podmínkou vyvlastnění, která má své ústavní zakotvení, je poskytnutí náhrady. Na rozdíl od některých historických úprav³⁴¹ se jedná o podmínku, kterou je nutné téměř bezvýhradně splnit³⁴². Problematickou otázkou zde tak není, zda náhradu přiznat, ale v jaké výši. Listina (na rozdíl od některých zahraničních právních úprav) totiž nepřipojuje ke slovu „náhrada“ žádný vhodný přívlastek³⁴³. Kupříkladu ustanovení čl. 20 odst. 4 zákona č. 460/1992 Zb., Ústavy Slovenskej republiky, zakotvuje požadavek na přiměřenost poskytnuté náhrady. Grygar se však s ohledem na absenci bližší specifikace výše náhrady domnívá, že má být více než přiměřená³⁴⁴. Opačný výklad by byl v rozporu s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny, podle nějž má být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod. Zákonná právní úprava mu v tomto dává jistě za pravdu³⁴⁵. Náhradě (za zbavení majetku) se věnuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Význam náhrady byl výstižně vyjádřen v případě *Lithgow* a další proti Spojenému království, kde Evropský soud pro lidská práva uvedl, že z ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP vyplývá právo na náhradu konkludentně, protože bez ní by byla ochrana vlastnického práva pouze iluzorní a neúčinná³⁴⁶. Ve věci *Pinc a Pincová proti České republice*³⁴⁷ byl již blíže vyjádřen požadavek na výši odpovídající náhrady – ta má totiž být „v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku“. Nutně se jí tedy nemusí rovnat, neboť uvedený rozumný poměr musí být právě mezi tržní hodnotou a významem legitimního cíle, který má být zbavením majetku dosažen (podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva totiž platí, že čím je tento cíl významnější, tím spíše lze odůvodnit nižší náhradu). Evropský soud pro lidská práva tak poskytuje státům určitý prostor pro jejich uvážení o tom, jak bude výše náhrady nastavena³⁴⁸. Nezbytnou podmínkou však je, aby výsledná výše náhrady zohledňovala konkrétní okolnosti každého případu³⁴⁹. Nepřípustná by tak byla dnes již zrušená vyhláška č. 122/1984 Sb., podle níž se stanovovala náhrada při vyvlastnění až do roku 2006, která tyto okolnosti nebyla schopná zohlednit, když odkazovala na platné

³⁴¹ Srov. § 109 odst. 2 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

³⁴² Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Jahn a další proti Německu* ze dne 30. 6. 2005, č. stížnosti 46720/99, 72203/01, 72552/01.

³⁴³ Viz čl. 11 odst. 4 Listiny.

³⁴⁴ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 42.

³⁴⁵ Podle ustanovení § 10 odst. 3 VyvZ platí, že náhrada se má stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Přiměřená náhrada takovou újmu nutně plně nahradit nemusí.

³⁴⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Lithgow a další proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 1986, č. stížnosti 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81.

³⁴⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, č. stížnosti 36548/97.

³⁴⁸ Rozsudek ESLP ve věci *James a další proti Spojenému království* ze dne 21. 2. 1986, č. stížnosti 8793/79.

³⁴⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kozacioglu proti Turecku* ze dne 19. 2. 2009, stížnost č. 2334/03.

oceňovací předpisy nebo stanovovala náhradu obdobným způsobem, jako jí ostatní oceňovací předpisy samy stanovují. Takto samozřejmě nikdy konkrétní okolnosti případu zohlednit nelze. Nepomohlo ani to, že se jednalo o celkem starou právní úpravu, jež neodpovídala novým společenským a ekonomickým poměrům, které v Československu, resp. České republice, nastaly po roce 1989³⁵⁰.

Náhrada při vyvlastnění je považována v současnosti za soukromoprávní institut, což uvedl i Nejvyšší správní soud³⁵¹, který argumentuje tím, že na rozdíl od vyvlastnění jako takového (kdy na straně vyvlastnitelů stojí veřejný zájem) při sporu o výši náhrady proti sobě stojí vyvlastnitel a vyvlastňovaný v rovném postavení; navíc je jejím cílem obnova majetkové rovnováhy mezi těmito subjekty v důsledku vyvlastnění. Tato teoretická otázka má svůj významný dopad na podobu přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, když je výrok o vyvlastnění přezkoumáván správními soudy na základě žaloby proti rozhodnutí, a výrok o náhradě přezkoumává občanskoprávní soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu³⁵².

2.4.7.1 Zásady stanovení výše náhrady

Již z ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) VyvlZ vyplývá, že se náhrada poskytuje vyvlastňovanému ve výši obvyklé ceny pozemku za odnětí vlastnického práva k němu. Přitom se odkazuje na definici ceny obvyklé podle zákona o oceňování majetku. Obvyklou cenou³⁵³ se rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného (popřípadě obdobného) majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Hledisko obvyklého obchodního styku může vylučovat porovnávání cen jiných pozemků v okolí, které rovněž podléhají vyvlastnění – vyvlastnitel totiž může, pokud není vázán při určování ceny ustanoveními cenových předpisů (jak již bylo řečeno výše v souvislosti se stanovením ceny pro návrh smlouvy o získání práv podle ustanovení § 5 VyvlZ), nabídnout cenu za práva k pozemkům (nebo stavbám), jež bude vyšší než cena obvyklá a tím urychlit celý proces nabytí těchto práv (neboť, bude-li nabídnutá cena zcela odpovídat představám vyvlastňovaného, k vyvlastňovacímu řízení vůbec nedojde). Při stanovení obvyklé ceny se mají zohlednit všechny okolnosti, které mají na tuto cenu vliv, s výjimkou mimořádných okolností trhu, osobních poměrů kupujícího a prodávajícího a vlivu zvláštní obliby. Obvyklá cena se přitom určuje porovnáním. Ke komparaci se přiklání právní teorie i před tím,

³⁵⁰ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 92.

³⁵¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125.

³⁵² Viz § 28 odst. 1 VyvlZ.

³⁵³ Viz § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku.

než tuto skutečnost zákon o oceňování majetku výslovně stanovil³⁵⁴. Koneckonců jedním z účelů poskytnutí náhrady je umožnit vyvlastňovanému pořídit si nový pozemek (pokud možno ve stejné lokalitě). To se nejlépe zajistí porovnáním srovnatelných pozemků. Počínaje rokem 2015 již není tolik obtížné zjistit kupní ceny pozemků, neboť se uvádí v katastru nemovitostí tzv. cenový údaj³⁵⁵. Musí se však pamatovat na to, že ceny uvedené v katastru nemusí vždy splňovat definici obvyklé ceny (budou např. zahrnovat vliv zvláštní obliby). Co se má rozumět porovnáním, bylo však v právní teorii předmětem sporu³⁵⁶ – na jedné straně se za něj považovala pouze komparační metoda ocenění, na straně druhé se objevovaly názory, že metody ocenění nelze směřovat s pojmem porovnání. Zákon o oceňování majetku totiž v ustanovení § 2 odst. 2 neuvádí, co se má porovnávat. K tomuto názoru se přikláním i já – smyslem uvedeného ustanovení má být pouze vyjádření myšlenky, aby byly porovnávány hodnoty a údaje, které jsou objektivně vzájemně porovnatelné. Nejsou zde ale závazně předepsány metody ocenění. Tato otázka byla problémem zejména tehdy, pokud nebyly k dispozici pozemky, které by byly srovnatelné s těmi, které podléhají vyvlastnění, a tak nebylo možné užít obecně přijímanou komparační metodu a zjistit cenu obvyklou.

Na to však již aktuálně platná právní úprava pamatuje, když do zákona o oceňování majetku bylo vloženo nové ustanovení § 2 odst. 3, které stanoví, že v odůvodněných případech, kdy nelze obvyklou cenu určit, se majetek ocení tržní hodnotou. Opět se na tomto místě zdůrazňují individuální okolnosti každého případu, které je nezbytné vzít v úvahu. Užití tržní hodnoty namísto ceny obvyklé se musí náležitě odůvodnit. Co se rozumí tržní hodnotou, uvádí ustanovení § 2 odst. 4 zákona o oceňování majetku a vyjadřuje cenu majetku, na které by panovala shoda mezi ochotným prodávajícím a ochotným kupujícím ke dni ocenění. Přitom se vychází z toho, že obě strany jednaly informovaně, uvážlivě, nikoliv v tísní a v souladu s principem tržního odstupu, kterým se pro účely zákona o oceňování majetku rozumí, že strany mezi sebou nemají žádný zvláštní vztah a jednají vzájemně nezávisle. Před přijetím uvedeného ustanovení § 2 odst. 3 zákona o oceňování majetku Ministerstvo financí uvádělo, že, nelze-li určit cenu obvyklou, má být užitá cena zjištěná podle cenových předpisů³⁵⁷. Ta však bývá nižší než cena obvyklá. Další nevýhodou je potenciální hrozba, že by stát zneužil svou pozici a ovlivňoval výši náhrady, kterou vyplatí jako vyvlastnitel vyvlastňovaným. I proto zákonodárce správně řadí cenu obvyklou na první místo.

³⁵⁴ BRADÁČ, A. a kol. *Teorie oceňování nemovitostí*. Brno: CERM, 2009, s. 53.

³⁵⁵ Viz § 4 odst. 1 písm. c) KatZ.

³⁵⁶ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 94.

³⁵⁷ Ministerstvo financí České republiky. Komentář k určování obvyklé ceny [online]. [cit. 18.6.2022]. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/MFCR_2014-09-25_Komentar-k-urcovani-obvykle-ceny_v02.pdf.

Přesto se však může stát, že se náhrada uvedená v rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu bude rovnat ceně zjištěné podle oceňovacího předpisu. Pokud bude totiž tato cena vyšší než cena obvyklá, dostává přednost³⁵⁸. Vyvlastňovaný je tedy zvýhodňován tak, aby ze dvou možných výší náhrady za vyvlastnění vždy dostal tu nejvyšší. Co je cena zjištěná, uvádí ustanovení § 2 odst. 7 zákona o oceňování majetku. Rozumí se jí taková cena, která není cenou obvyklou, tržní hodnotou nebo cenou mimořádnou. Způsob určení ceny zjištěné dále upravují oceňovací předpisy, kterými jsou právě zákon o oceňování majetku a s ním související vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (dále jen „oceňovací vyhláška“). Ustanovení § 10 odst. 4 VyvlZ tedy zakládá povinnost pro znalce, který vypracovává pro účely vyvlastňovacího řízení znalecký posudek, aby určil jak cenu obvyklou (případně tržní hodnotu) tak cenu zjištěnou. Jedině tak lze totiž citované ustanovení naplnit. Vyvlastňovací úřad provede znalecký posudek zpravidla tak, že porovná obě zjištěné částky a přizná vyvlastňovanému tu vyšší (za předpokladu, že z provedení dokazování nevyplyne skutečnost, proč by se podle znaleckého posudku nemělo postupovat).

Důležité vodítko pro stanovení náhrady při vyvlastnění upravuje ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ, podle nějž platí, že se náhrada stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Z toho vyplývá možnost odchýlit se od výše náhrady určené znaleckým posudkem, pokud by měla být náhrada s ohledem na majetkovou újmu u vyvlastňovaného vyšší³⁵⁹. Toto ustanovení je tedy provedením požadavku Evropského soudu pro lidská práva na individualizaci výše náhrady po zvážení konkrétních okolností daného případu. Je však třeba poznamenat, že se bohužel vyvlastňovací úřady v praxi striktně drží náhrady, již stanoví znalecký posudek – v případě, že mají pochybnosti o správnosti takového posudku, dochází k vypracování revizního znaleckého posudku.

Ustanovení § 10 odst. 5 VyvlZ dále stanoví, že se při určení náhrady nemá přihlížet ke zhodnocení nebo znehodnocení pozemku v důsledku provedení účelu vyvlastnění. Smyslem citovaného ustanovení má být zamezení nákupu pozemků, které mohou v budoucnu podléhat vyvlastnění, za účelem zvýšeného zisku. Toto omezení se dotýká pouze pozemků přímo dotčených vyvlastněním – pokud však budou vlastníci okolních pozemků ze záměru, pro nějž je nutné uskutečnit vyvlastnění, profitovat (tj. zvýší se hodnota jejich pozemků), již se toto omezení ve vztahu k nim neuplatní a pro stanovení výše náhrady se tak užijí ceny těchto pozemků (náhradu je tedy možné zvýšit pouze nepřímo)³⁶⁰. Rozhodujícím pro stanovení výše náhrady je skutečný stav

³⁵⁸ Viz § 10 odst. 4 VyvlZ.

³⁵⁹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 75.

³⁶⁰ HANÁK, J., 2015, op. cit., s. 148.

pozemku. Tento stav je tak nutné vztáhnout k určitému časovému okamžiku – cena pozemku se totiž má stanovit ke dni podání žádosti o vyvlastnění. Byť by bylo ideálním řešením stanovit náhradu ke dni rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, z pochopitelných důvodů to není možné. Problémem ovšem je, že znalecký posudek vyvlastnítele ani vyvlastňovaného nebude k okamžiku podání žádosti zpracován. Vyvlastnitel přikládá k žádosti o vyvlastnění znalecký posudek, který již byl součástí návrhu dohody o získání práv. Znalecký posudek na návrh vyvlastňovaného je pro změnu vyhotoven až po zahájení vyvlastňovacího řízení; zde je ale možné vypracovat tento posudek zpětně k datu podání žádosti.

Do časové linky stanovení náhrady vstupuje i ustanovení § 10 odst. 4 VyvlZ, které uvádí, že ocenění (tedy proces, jehož výsledkem je cena zjištěná) se provádí podle oceňovacího předpisu účinného v době rozhodování o vyvlastnění. To má však vliv i na cenu obvyklou, vždy totiž musí vyvlastňovací úřad tyto dvě ceny porovnat – změna oceňovacích předpisů tedy povede k vypracování nového znaleckého posudku. V důsledku této změny tedy může dostat přednost jiná z cen, než jak tomu bylo doposud. I obvyklá cena sama se nicméně může stát neaktuální. Nelze však přesně říci, za jakých okolností k tomu dojde. Judikatura uvádí³⁶¹, že pokud zde nejsou nové skutečnosti, které by mohly vzbuzovat pochybnost o aktuálnosti výše náhrady, není na závalu, byl-li příslušný znalecký posudek vypracován i před jedním rokem. Jedná se však pouze o vodítko – jeden rok naopak může být v některých případech příliš dlouhá doba, např. z důvodu zrychlené inflace. Jindy lze vyjít i ze znaleckého posudku staršího data.

2.4.7.2 Znalecký posudek

Jak již bylo nepřímo naznačeno výše, náhradu při vyvlastnění (s výjimkou náhrady nákladů, které s vyvlastněním souvisí³⁶²) stanoví vyvlastňovací úřad výhradně na základě znaleckého posudku³⁶³. Obecně ve správním řízení přitom platí, že okruh důkazních prostředků není nikterak omezen. V případě vyvlastnění však vyvlastňovací úřad nemá na výběr a ze znaleckého posudku musí vycházet, neboť je pro něj závazným podkladem pro rozhodnutí. To ovšem neznamená, že by se od něj nemohl odchýlit za účelem stanovení přiměřené kompenzace v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny a ustanovením § 10 VyvlZ³⁶⁴. To však bude třeba v rozhodnutí náležitě odůvodnit; nelze tedy očekávat, že se tento přístup v praxi bude objevovat pravidelně.

³⁶¹ Např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2437/2012.

³⁶² GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 101.

³⁶³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 122–123.

³⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016.

Ustanovení § 20 odst. 1 VyvlZ určuje hierarchii znaleckých posudků, když dává přednost znaleckému posudku vypracovanému na žádost vyvlastňovaného. Zákonodárce tedy umožňuje vyvlastňovanému předejít jeho obavám o nevýhodnosti znaleckého posudku vypracovaného na návrh vyvlastnítele tím, že předloží vlastní znalecký posudek. Je však vázán lhůtou o délce 30 dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení. Projde-li tato lhůta marně, náhrada se stanoví na základě znaleckého posudku, který vyvlastnitel předložil vyvlastňovanému s návrhem na uzavření dohody o získání práv k pozemku (nebo stavbě) podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) VyvlZ.

Proti předloženému znaleckému posudku mohou účastníci řízení vznášet námitky³⁶⁵. Relevantnost námitek bude samozřejmě záviset na tom, jaký znalecký posudek je předkládán jako podklad pro rozhodnutí. Vyvlastňovaný může jen velmi stěží napadnout znalecký posudek, který sám předložil, byť to ve výjimečných případech vyloučit nelze – např. podjatost znalce, o níž neměl při jeho výběru tušení. V této souvislosti je dobré zmínit, že samotná skutečnost, že příslušný účastník řízení vybral znalce, nezakládá sama o sobě důvodné pochybnosti o jeho podjatosti³⁶⁶. Ačkoliv tedy existuje určité zákonné pořadí předkládaných znaleckých posudků, neznamená to, že by byl v každém vyvlastňovacím řízení podkladem pro rozhodnutí jediný znalecký posudek. I když vyvlastňovaný předloží vlastní znalecký posudek, součástí žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení již bude zpravidla znalecký posudek vyvlastnítele, jenž poslouží alespoň jako důkaz o nemožnosti získání práv k pozemku (nebo ke stavbě) dohodou, neboť tvoří její přílohu. Může tak v některých případech vzniknout problém, jak se má s vícero znaleckými posudky vyvlastňovací úřad vypořádat. Nejvyšší soud zastává názor³⁶⁷, že v případě znaleckých posudků, které si vzájemně odporují, se má přistoupit k výsledku obou znalců. Pokud takový postup nebude dostačující, lze nechat vypracovat revizní znalecký posudek, jehož cílem bude posoudit správnost předchozích znaleckých posudků.

Znalec, který byl ustanoven vyvlastňovacím úřadem^{368, 369}, má právo uskutečnit prohlídku pozemku (nebo stavby) tak, aby byl schopen správně vyhotovit znalecký posudek³⁷⁰. Za tím účelem mu musí vyvlastňovaný a kdokoliv, kdo pozemek (nebo stavbu) užívá (bez ohledu na

³⁶⁵ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 73.

³⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. 11 Tdo 1216/2010.

³⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.

³⁶⁸ Viz § 25 odst. 1 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech a § 56 správního řádu.

³⁶⁹ Tato právní úprava se tak nevztahuje na případy, kdy je znalecký posudek vypracován na návrh vyvlastnítele nebo vyvlastňovaného. Bude přicházet v úvahu v podstatě pouze za účelem zpracování revizního znaleckého posudku na základě usnesení vyvlastňovacího úřadu.

³⁷⁰ Viz § 20 odst. 2 VyvlZ.

existenci právního důvodu užívání), umožnit přístup. Tuto skutečnost je však znalec povinen dotčené osobě oznámit alespoň 3 týdny před termínem prohlídky, a to i tehdy, pokud je k pozemku zajištěn volný přístup. Uvedené osoby sice nemusí být prohlídce přítomny, pokud nemají zájem³⁷¹, musí mít však možnost se jí zúčastnit. Negativní důsledky porušení povinnosti zpřístupnit pozemek znalci upravuje ustanovení § 20 odst. 3 VyvlZ. V první řadě znalec vypracuje znalecký posudek podle údajů, které lze opatřit jinak (např. podle údajů dostupných v katastru nemovitostí³⁷²), tudíž nemusí být ocenění zcela přesné, což jde k tíži vyvlastňovaného. Ten rovněž ztrácí své právo vznášet námitky proti ocenění dle takového znaleckého posudku. Problematickou je tato právní úprava tam, kde pozemek užívá osoba odlišná od osoby vyvlastňovaného (zejména, pokud tato osoba užívá pozemek bez právního důvodu). Vyvlastňovaný tak ponese negativní důsledky ustanovení § 20 odst. 3 VyvlZ, i když nemohl vyhovět znalci a nemovitost náležitě zpřístupnit. Lze tak uvažovat o tom, že v takovém případě vzniká vyvlastňovanému nárok na náhradu škody vůči tomu, kdo proti vůli vyvlastňovaného nemovitost znalci nezpřístupnil³⁷³.

2.4.7.3 Druhy náhrad při vyvlastnění

Základním druhem náhrady při vyvlastnění je náhrada za odnětí vlastnického práva k pozemku (nebo ke stavbě) podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) VyvlZ. Vyvlastňovací zákon zde výslovně uvádí, že náhrada náleží vyvlastňovanému ve výši obvyklé ceny. Přitom se uplatní všechny dříve uvedené zásady. Nad rámec toho je třeba uvést ustanovení § 11 VyvlZ, které zakotvuje možnost dohody mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným na tom, že se namísto peněžité náhrady podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) VyvlZ poskytne jiný pozemek (nebo stavba). Připomínám, co již bylo o směně řečeno výše – pokud vyvlastnitel v rámci vyjednávání o uzavření dohody odmítne směnu, ačkoliv má pro vyvlastňovaného vhodné pozemky, není způsobilý prokázat, že se skutečně pokusil o získání práv dohodou. V případě, že již však bylo vyvlastňovací řízení zahájeno, je směna zmiňována již jen jako možnost³⁷⁴. Přistoupí-li vyvlastnitel a vyvlastňovaný na směnu, mají vzájemné právo na vyrovnání rozdílů v cenách směňovaných pozemků (nebo staveb)³⁷⁵.

Dalším druhem náhrady je náhrada za omezení vlastnického práva k pozemku (nebo stavbě) zřízením věcného břemene a náhrada za odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému

³⁷¹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 125.

³⁷² Viz § 4 KatZ.

³⁷³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 126.

³⁷⁴ Tamtéž, s. 93.

³⁷⁵ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 94.

břemeni³⁷⁶. Na rozdíl od náhrady za odnětí vlastnického práva, která se má rovnat obvyklé ceně odnímaného pozemku (nebo stavby), se zde výslovně uvádí, že se má užit cena práva odpovídajícího věcnému břemenu zjištěná podle oceňovacího předpisu. Toto doplnění je přitom do vyvlastňovacího zákona vloženo poměrně nově zákonem č. 403/2020 Sb. Zároveň s touto změnou se nově v poznámce pod čarou odkazuje na příslušné ustanovení § 16b zákona o oceňování majetku. Podle citovaného ustanovení se věcné břemeno (respektive služebnost) oceňuje výnosovým způsobem na základě ročního užítku s tím, že se má zohlednit doba jeho trvání a míra omezení užívání nemovitosti. Nelze-li zjistit roční užitek z věcného břemene, stanoví se cena věcného břemene pevnou částkou podle oceňovací vyhlášky.

Hanák s výhradní aplikací ceny zjištěné podle oceňovacího předpisu nesouhlasí (nesouhlasil s ní koneckonců i před nabytím účinnosti současné právní úpravy, která toto pravidlo postavila najisto, aby zabránila rozkolísanosti při stanovení výše náhrady). Důvodem je, že taková právní úprava popírá smysl ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ, podle nějž se má náhrada stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se projeví v důsledku vyvlastnění³⁷⁷. S tím lze bezesporu souhlasit; nevhodnost vycházet jen z ceny zjištěné koneckonců uznává i Nejvyšší soud v jednom ze svých rozhodnutí, v němž apeluje na nutnost zvážit všechny okolnosti případu³⁷⁸. Kritériem by zde tedy opět měla být cena obvyklá. Obdobně jako ve vyvlastňovacím zákoně však tento požadavek nerespektuje zákonodárce ani v jiných zákonech. Například podle ustanovení § 104 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích platí, že se maximální výše jednorázové náhrady za zřízení služebnosti stanoví jako cena zjištěná podle zákona o oceňování majetku. Z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2020 Sb., od jehož účinnosti se výslovně trvá na stanovení ceny zjištěné, přitom vyplývá, že v rámci novelizace ustanovení vyvlastňovacího zákona věnujících se náhradám mělo dojít k odstranění nerovností³⁷⁹. V rámci odůvodnění bodu 6 čl. XXVI zákona č. 403/2020 Sb., který se konkrétně věnuje novelizaci ustanovení § 10 odst. 5 VyvlZ, se uvádí: „*Návrh doplňuje logickou nesystémovost daného pravidla. Je nemyslitelné, aby se v případě ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu postupovalo odlišně od způsobu stanovení ceny pozemku či stavby, tj. podle jejich skutečného stavu, protože by tak vznikla nerovnost mezi vlastníky.*“ Je sice zřejmé, že se v první řadě zákonodárce zaměřuje na časový okamžik, k němuž má být náhrada určena, neexistuje však

³⁷⁶ Viz § 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ.

³⁷⁷ HANÁK, J., 2015, op. cit., s. 172–177.

³⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010.

³⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. [online]. [cit. 30.6.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=673&ct1=0>.

rozumný důvod, proč by se mělo postupovat odlišně při stanovení samotné výše náhrady. Na jednu stranu tedy zákonodárce zdůrazňuje rovnost mezi vlastníky, na tu druhou jí popírá tím, že těm, kterým se vlastnické právo pouze omezuje, se přiznává pouze náhrada rovnající se ceně zjištěné, nikoliv ceně obvyklé, přestože by cena obvyklá mohla být vyšší.

Na tomto místě je vhodné zmínit judikaturu Ústavního soudu k otázce rovného zacházení v rámci zákonného omezování základních práv a svobod³⁸⁰, která koresponduje se závěry z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2020 Sb. Omezení základních práv a svobod by měla dopadat na všechny obdobné případy obdobně. Zákonodárce si tedy nemá v takovém případě počínat svévolně. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny přitom nečiní žádné rozdíly mezi náhradou za vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva a formou jeho omezení. Že nelze racionálně odůvodnit rozdíl v přístupu k výpočtu těchto náhrad, tak vyplývá i ze samotné Listiny. Náhradu za odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni sice ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny výslovně nezmiňuje, přesto stále nenalézám přesvědčivé odůvodnění pro rozdílné zacházení. Na náhradu podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ by se tedy měly vztahovat všechny zásady, kterým byla věnována jedna z předešlých kapitol. Co zde bylo řečeno o náhradě podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ, je třeba vztáhnout i na ustanovení § 12 VyvlZ, jež se věnuje náhradě za zánik věcných břemen třetích osob v důsledku odnětí vlastnického práva k pozemku (nebo stavbě). I zde je opět sporně odkazováno na zákon o oceňování majetku a na cenu zjištěnou.

Poslední relativně různorodou skupinou náhrad při vyvlastnění zmiňuje ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ – společně s náhradami podle ustanovení § 10 odst. 1 VyvlZ totiž může náležet vyvlastňovanému i náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním, pokud takové náklady vzniknou (zpravidla tomu tak nebude, pokud dojde k vyvlastnění ve formě omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene). Tato skupina náhrad při vyvlastnění je, jak vyplývá z formulace citovaného ustanovení, otevřená. Nad rámec výslovně zmíněných nákladů lze uvažovat například o náhradě za dočasnou úschovu věcí do doby, než je bude moci vyvlastňovaný uschovat v nové nemovitosti, kterou si bude nucen za tímto účelem po vyvlastnění pořídit³⁸¹. Dále je možné zmínit i související náklady, které vynaloží vyvlastňovaný na pořízení nové nemovité věci (např. cena advokátní nebo notářské úschovy,

³⁸⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15.

³⁸¹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 88.

správní poplatek za zahájení řízení o povolení vkladu vlastnického práva)³⁸². Vyvlastňovaný ovšem musí prokázat účelné vynaložení nákladů a skutečnost, že se dostatečným způsobem vztahují k vyvlastnění jeho pozemku (nebo stavby)³⁸³. Toto se jeví jako značně problematické u nákladů na právní zastoupení vyvlastňovaného, jejichž náhrada není vyvlastňovacím zákonem výslovně řešena a již se i stalo, že nebyla vyvlastňovanému přiznána³⁸⁴.

Přestože se ve své podstatě jedná o náklady související s vyvlastněním ve smyslu ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ, nákladům spojeným s vyhotovením znaleckého posudku o náhradě podle ustanovení § 10 odst. 1 VyvlZ se věnuje až ustanovení § 20 odst. 4 VyvlZ³⁸⁵. Tyto náklady nese samozřejmě vyvlastnitel – a to i tehdy, pokud je znalecký posudek vyhotoven na návrh vyvlastňovaného. Předmětem náhrady je znalečné podle části třetí zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech. Podle ustanovení § 30 citovaného zákona se znalečným rozumí souhrnná částka odměny, náhrady hotových výdajů a náhrady za ztrátu času, a to včetně času stráveného na cestě. Výši a způsob určení znalečného, které není sjednáno smluvně³⁸⁶, dále upravuje vyhláška č. 504/2020 Sb., o znalečném. Pokud se znalečné stanoví podle citované vyhlášky, nebude problematické pro vyvlastňovací úřad určit výši náhrady. V případě smluvní odměny je už situace složitější, a to zejména tehdy, pokud je znalecký posudek vypracován na návrh vyvlastňovaného, který zároveň s příslušným znalcem výši smluvní odměny sjednal (a mohl tak přijmout nevýhodnou nabídku znalce s vědomím, že mu bude smluvní odměna dříve či později plně nahrazena vyvlastnitelem). Zde je však třeba vyjít z ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ a požadovat, aby náklady na znalecký posudek byly účelné. Smluvní odměna tedy nesmí být minimálně přemrštěná. Přesto však lze v praxi očekávat, že náhrada nákladů znaleckého posudku bude přiznávána vždy pouze ve výši dle vyhlášky č. 504/2020 Sb., o znalečném, která nabyla účinnosti k 1. 1. 2021. Výše znalečného dle uvedené vyhlášky by tedy měla být alespoň v nejbližší době považována za přiměřenou. Před nabytím aktuální právní úpravy se objevovaly názory, že znalečné podle tehdy platné vyhlášky č. 37/1967 Sb. nemusí být dostačující, proto by bylo přijatelné nahradit náklady na znalecký posudek i částkou vyšší, pokud ji vyvlastňovaný účelně vynaložil³⁸⁷. Pokud nebude současná vyhláška o znalečném pravidelně novelizována, lze očekávat, že se podobné názory opět objeví.

³⁸² Tamtéž.

³⁸³ Viz § 21 odst. 1 VyvlZ.

³⁸⁴ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 89.

³⁸⁵ Tamtéž, s. 127.

³⁸⁶ Srov. § 31 odst. 3 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

³⁸⁷ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 127.

Kategorie náhrad při vyvlastnění podle vyvlastňovacího zákona je uzavřeným výčtem – jiné náhrady přiznat vyvlastňovanému nelze³⁸⁸. Objevuje se proto názor, že by bylo možné okruh náhrad rozšířit, a to s ohledem na znění ustanovení § 1039 odst. 1 občanského zákoníku. Podle něj má totiž náležet plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl majetek vlastníka dotčen vyvlastněním. Jedním z nedostatků právní úpravy náhrady za odnětí vlastnického práva je přitom opomenutí snížení hodnoty ostatních pozemků (a staveb) vyvlastňovaného. Tento nedostatek lze zvrátit podle vyvlastňovacího zákona jen dvěma způsoby. Za prvé může sám vyvlastňovaný podat žádost o rozšíření vyvlastnění podle ustanovení § 4 odst. 3 VyvlZ. Druhé řešení nabízí až soudní řízení o přezkumu výroku o náhradě (soud má totiž k dispozici tzv. moderační právo³⁸⁹ k odstranění jistých tvrdomostí vyvlastnění). Snížení hodnoty zbylého majetku však může jít velmi často k tíži vyvlastňovaného, neboť rozšířit vyvlastnění není možné vždy, kdy o to vyvlastňovaný požádá, a čekat na rozhodnutí soudu může být časově náročné, přičemž výsledek nemusí být jistý. Ustanovení § 1039 odst. 1 občanského zákoníku přitom stanoví, že se má náhrada poskytnout v takovém rozsahu, v jakém byl dotčen majetek vlastníka – ten je třeba vnímat jako celek. V jeho rámci tak může dojít v důsledku vyvlastnění k přetrhání některých funkčních vazeb mezi jednotlivými pozemky (nebo stavbami) – byť nikoliv v takové intenzitě, jež by odůvodňovala rozšíření vyvlastnění. Hanák se proto domnívá, že by mělo být ustanovení § 1039 odst. 1 občanského zákoníku vnímáno jako korektiv pro mezery v právní úpravě náhrady při vyvlastnění³⁹⁰. S tímto názorem se ztotožňuji. Postupovat podle ustanovení § 1039 občanského zákoníku tak bude možné až tehdy, bude-li o vyvlastnění a náhradě pravomocně rozhodnuto a tato náhrada nebude shledána jejím příjemcem za dostatečnou.

2.4.8 Závěr

Z předešlých kapitol plyne, že právní úprava podmínek vyvlastnění je skutečně komplikovaná a mnohdy velmi stručná, neboť se v některých otázkách nelze obejít bez četné judikatury. Logické (avšak pravděpodobně nevyhnutelné) to je zejména u podmínky naplnění převažujícího veřejného zájmu, neboť ten se řadí do kategorie neurčitých právních pojmů. Soudy se jeho významu tak snaží alespoň částečně přiblížit. Ve středu pozornosti v minulosti byla zejména otázka možných podob stanovení veřejného zájmu zákonem. Výsledkem je judikatura Ústavního soudu, která stojí na principu zákazu stanovení veřejného zájmu v konkrétním případě zákonem (obecná proklamace

³⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.

³⁸⁹ Viz § 28 odst. 3 VyvlZ.

³⁹⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 69–70.

veřejného zájmu zákonem možná je). Na dopady této zásady navážu ve třetí kapitole v souvislosti s tzv. mezitímním rozhodnutím podle liniového zákona, neboť při řešení otázky ústavnosti tohoto institutu tento problém opět vyvstal.

Nejsložitější z hlediska dokazování (a tedy nejméně oblíbená z pohledu vyvlastnítele) je pravděpodobně podmínka subsidiarity vyvlastnění. Právě ta dále zpožďuje už tak dlouhou majetkoprávní přípravu záměrů, neboť se vyvlastnitel musí zpravidla nejprve obrátit na vyvlastňovaného s návrhem smlouvy o získání práv a vést s ním konstruktivní jednání, kdy musí vyhovět některým jeho požadavkům, jinak nemůže být ve vyvlastňovacím řízení úspěšný. Toho si je vědom i zákonodárce, který se snaží vyjednávací proces mezi vyvlastnítelem a vyvlastňovaným v některých případech urychlit nebo usnadnit – např. stanovením přesných pravidel pro doručování návrhu dohody anebo i naprostým vyloučením prokazování subsidiarity vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení (o tom dále). Takový přístup je nejspíše pro zákonodárce snazší než urychlit vydávání správních aktů podle stavebního zákona a jiných veřejnoprávních předpisů, aby se subsidiarita vyvlastnění nezdála natolik zatěžujícím problémem; zda se jedná o správný přístup, zodpovím při výkladu příslušných ustanovení liniového zákona. Součástí prokazování naplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění však také je, že se nepodařilo získat práva nejen dohodou, ale ani jiným způsobem. Právní úprava vyvlastňovacího zákona však neuvádí, jaké procesy nebo postupy mají kromě dohody před vyvlastněním jako prostředkem *ultima ratio* přednost. Tento problém přetrvává již dlouhodobě, zatímco tendence zákonodárce zbavit se subsidiarity vyvlastnění je celkem čerstvá.

Významné pro vyvlastnění je i poskytnutí odpovídající náhrady za odnětí nebo omezení příslušného práva. Bez jejího vyplacení by bylo vyvlastnění shledáno za protiústavní. Bývá však složité určit její výši a spleť právní úprava tomu příliš nenahrává. Vyvlastňovací zákon někdy nereflexuje znění zákona o oceňování majetku, přestože na něj sám odkazuje (např. vůbec nepočítá s právní úpravou tzv. tržní hodnoty, která by se však s ohledem na smysl jejího přijetí aplikovat měla). Zákonodárce také pochybně postupuje při stanovení výše náhrady v případě omezení vlastnického práva nebo odnětí a omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni, kdy popírá zásady právní úpravy, které sám stanovil. Zejména nerespektuje, že náhrada by se měla rovnat ceně obvyklé, nikoliv ceně zjištěné. Přitom správný výpočet výše náhrady je silným motivačním prvkem pro to, aby vyvlastňovaný přijal nabídku vyvlastnítele na uzavření smlouvy o získání práv. I proto se také u některých druhů staveb uplatňuje institut tzv. motivačního navýšení kupní ceny (o tom dále).

Jak již bylo naznačeno, bez vymezení podmínek vyvlastnění je vyvlastňovací řízení pouhou prázdnou schránkou. Navazující kapitoly věnující se procesní úpravě tedy s předchozím výkladem počítají. Koneckonců jsem již výše rozebíral, jak splnění jednotlivých podmínek ve vyvlastňovacím řízení prokazovat.

2.5 Vyvlastnění a práva třetích osob

Vyvlastnění se zásadním způsobem dotýká i práv třetích osob k vyvlastňovaným pozemkům (a stavbám). Řada z nich totiž bude překážkou realizace účelu vyvlastnění, na což musí náležitě reagovat právní úprava tak, že stanoví, že tato práva vyvlastněním příslušné nemovitosti zanikají, nebo alespoň tak, že se dává vyvlastniteli možnost zrušit je sám, jakmile bude mít zájem přistoupit k realizaci záměru. Právům třetích osob je věnována část třetí vyvlastňovacího zákona.

Ustanovení § 6 VyvlZ stanoví, že vyvlastněním spočívajícím v odnětí vlastnického práva k pozemku (nebo stavbě) zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastňovanému pozemku (nebo stavbě), jakož i účinky nařízení výkonů rozhodnutí a exekučních příkazů v rozsahu týkajícím se vyvlastňovaného pozemku (nebo stavby), ledaže vyvlastňovací zákon stanoví jinak. Význam tohoto ustanovení je tedy dvojitý. Za prvé stanoví, že k zániku práv třetích osob dochází pouze v případě vyvlastnění v užším smyslu slova – tedy pouze, je-li odnímáno vlastnické právo k pozemku (nebo ke stavbě). Tak je třeba vykládat význam slova vyvlastnění v celé části třetí vyvlastňovacího zákona³⁹¹ (a tak s tímto pojmem bude v této kapitole pracováno). Za druhé stanoví obecné pravidlo, že práva třetích osob zanikají. Aby tomu tak nebylo, vyvlastňovací zákon musí stanovit jinak. Vyvlastňovací zákon neuzivá žádné přívlastky, pokud jde o práva třetích osob – ustanovení části třetí tedy dopadají bez rozdílu na práva věcná i práva obligační³⁹².

Pokud jde o věcná práva třetích osob, je na prvním místě třeba zmínit věcná břemena (ve smyslu občanského zákoníku, nikoliv vyvlastňovacího zákona). S ohledem na skutečnost, že zákon zde nestanoví jinak (vyjma věcných břemen zmíněných v ustanovení § 8 VyvlZ), tyto vyvlastněním pozemku (nebo stavby) zanikají. Problematickou může být tzv. vlastnická služebnost, kdy vlastník zatíží svůj pozemek ve prospěch jiného svého pozemku³⁹³. Zde totiž nevystupuje žádná třetí osoba – tj. osoba odlišná od vyvlastňovaného, tudíž taková služebnost

³⁹¹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 67.

³⁹² Tamtéž.

³⁹³ Viz § 1257 odst. 2 občanského zákoníku.

nemůže podle ustanovení § 6 VyvlZ ani zaniknout³⁹⁴. Další výjimku upravuje ustanovení § 8 VyvlZ, k němuž se vyjádřím na závěr této kapitoly.

Zda podle ustanovení § 6 VyvlZ zaniká právo stavby, je o něco ožehavějším problémem. Grygar se domnívá³⁹⁵, že právo stavby podle uvedeného ustanovení zanikat nemůže. Hlavním důvodem má být skutečnost, že právo stavby je zároveň nemovitou věcí, což výslovně uvádí i ustanovení § 1242 občanského zákoníku. S tímto názorem ale nesouhlasím, a to s ohledem na znění ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku, podle něž jsou nemovitými věcmi mimo jiné i věcná práva k pozemkům. Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že nemovitou věcí je i věcné břemeno jako základní představitel věcných práv k věcem cizím, kam se samozřejmě řadí i právo stavby. Věcné břemeno přitom v důsledku vyvlastnění nepochybně zaniká (vyjma věcných břemen zmíněných v ustanovení § 8 VyvlZ). Grygar tedy přesvědčivě neodůvodňuje, proč by právo stavby zaniknout nemělo. Takový výklad je problematický i při zohlednění jeho důsledků – právo stavby by se totiž mohlo stát snadným nástrojem obstrukcí, kdyby kupříkladu manžel zřídil ve prospěch manželky právo stavby k rodinnému domu, kde oba žijí, aby zabránil realizaci vyvlastnění. Právo stavby lze totiž zřídít i ke stavbě již existující³⁹⁶; přistoupit k jeho zřízení tedy lze bez velkých obtíží. Názory na zánik práva stavby se ale různí. Podle jednoho z komentářů k vyvlastňovacímu zákonu právo stavby zaniká³⁹⁷. Otázka nejasného postavení práva stavby v rámci procesu vyvlastnění vyplývá ze skutečnosti, že občanským zákoníkem 1964 upraveno nebylo, nereaguje tak na něj ani vyvlastňovací zákon – ať už v této souvislosti nebo v souvislosti s účastenstvím ve vyvlastňovacím řízení (o tom dále).

Podle ustanovení § 6 VyvlZ zanikají též některé zajišťovací instituty, které jsou spojeny s pozemkem (nebo stavbou)³⁹⁸. Dotčeny tak jsou zástavní a podzástavní právo i zajišťovací převod práva. Zadržovací právo nelze uplatňovat ve vztahu k pozemku³⁹⁹, zaniknout však vyvlastněním výjimečně může (např. pokud je jeho předmětem stavba, jež je movitou věcí).

Jak již bylo výše naznačeno, ustanovení § 6 VyvlZ dopadá též na práva obligační, nestanoví-li vyvlastňovací zákon jinak. Ten v následujícím ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zvolil odlišný přístup pro nájem, kdy vyvlastněním nezaniká právo nájmu bytu, nebytového prostoru, stavby nebo pozemku. Přitom má vyvlastnitel po vyvlastnění jako pronajímatel právo nájem vypovědět, pokud

³⁹⁴ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 68.

³⁹⁵ Tamtéž, s. 70–71.

³⁹⁶ Viz § 1240 odst. 1 občanského zákoníku.

³⁹⁷ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 57–58.

³⁹⁸ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 72–73.

³⁹⁹ Viz § 1395 odst. 1 občanského zákoníku.

brání účelu vyvlastnění. O délce výpovědní doby vyvlastňovací zákon nic neříká, uplatní se tedy příslušná právní úprava občanského zákoníku⁴⁰⁰. Výše uvedený režim se výslovně nevztahuje na pacht, který je celým vyvlastňovacím zákonem opomínán. Je tedy nutné v souladu s ustanovením § 6 VyvlZ uzavřít, že pacht vyvlastněním zaniká. Nemůže však zůstat bez poznámky, že takové řešení nedává žádný logický smysl a je pouze důsledkem mezery v právní úpravě, která se zcela nevyřádala s rekodifikací soukromého práva účinnou od roku 2014.

Další významnou výjimku ze zániku práv třetích osob upravuje ustanovení § 8 VyvlZ, podle něž nezanikají věcná břemena, u nichž veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek (nebo stavbu) dále zatěžovala. Je samozřejmě nutné, aby bylo možné i po realizaci účelu vyvlastnění práva z věcného břemene dále vykonávat, a to v nezměněné podobě, jinak není možné, aby dále trvala⁴⁰¹. V této souvislosti je třeba zmínit ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ, jež ukládá vyvlastňovacímu úřadu povinnost rozhodnout o tom, která práva spojená s pozemkem nebo s jeho částí nezanikají, neboť to vyžaduje veřejný zájem. Toto ustanovení pomáhá naplnit princip právní jistoty, protože rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje taxativní výčet práv, která z důvodu veřejného zájmu nezanikají⁴⁰². Ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ se nicméně neomezuje na věcná břemena, jak to činí ustanovení § 8 VyvlZ. Vyvlastňovací úřad je ale limitován ustanovením § 6 VyvlZ, podle něž práva třetích osob zanikají, není-li stanoveno jinak. Vyvlastňovací úřad tedy nemůže rozhodnout v rozporu s tímto pravidlem. V úvahu tak přichází uvádět pouze věcná břemena ve smyslu ustanovení § 8 VyvlZ; s ohledem na obecnost ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ je zde ale dán prostor ke změně právní úpravy části třetí vyvlastňovacího zákona. Ani nájem podle § 7 VyvlZ uváděn v rozhodnutí o vyvlastnění nebude, neboť nezaniká nikdy; vyvlastňovací úřad tedy nemusí hodnotit veřejný zájem na jeho zachování⁴⁰³ a právní jistota tak není narušena.

Práva třetích osob zanikají *ex actu*⁴⁰⁴ – přesněji okamžikem nabytí právní moci výroku o vyvlastnění vyvlastňovaného pozemku (nebo stavby), a to s výjimkou těch práv, která vyvlastňovací úřad taxativně uvede ve výroku rozhodnutí za podmínek popsaných výše.

⁴⁰⁰ Viz § 2222 odst. 3 občanského zákoníku.

⁴⁰¹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 64.

⁴⁰² GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 76.

⁴⁰³ Tamtéž.

⁴⁰⁴ HANDRLICA, J., Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. In: *Právní rozhledy*, 2013, číslo 7, s. 229.

2.6 Vyvlastňovací řízení a soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Vyvlastnění lze provést pouze na základě zákona, což výslovně uvádí ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Z toho vyplývá, že o vyvlastnění má být rozhodnuto v řízení, ve kterém se komplexně posoudí naplnění všech zákonných podmínek po vypořádání se se všemi námitkami, tvrzeními a důkazy účastníků řízení. V českém právním řádu se tak děje ve vyvlastňovacím řízení⁴⁰⁵ před příslušným správním orgánem⁴⁰⁶. Vyvlastňovací řízení je zvláštním druhem správního řízení podle správního řádu, který se aplikuje subsidiárně pro případ, že speciální právní úprava chybí⁴⁰⁷. V následujících kapitolách se tedy zaměřím na jednotlivé subjekty vyvlastňovacího řízení a na jeho průběh a závěr (tedy zejména na vydání meritorního rozhodnutí a na jeho obsah a možnosti přezkumu jeho vad před správními orgány i soudy).

2.6.1 Vyvlastňovací úřady

Představitelem moci výkonné, který závazně rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení, je v rámci procesu vyvlastňování příslušný vyvlastňovací úřad, jenž je správním orgánem ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu. Vyvlastňovací úřady vykonávají státní správu jako nepřímí vykonavatelé, neboť agenda vyvlastňování spadá do přenesené působnosti územních samosprávných celků^{408, 409}.

Věcnou příslušnost vyvlastňovacího úřadu stanoví v souladu s obecným principem podle správního řádu⁴¹⁰ ustanovení § 15 odst. 1 VyvlZ. Příslušným správním orgánem je tedy v prvním stupni nejčastěji obecní úřad obce s rozšířenou působností. Od 1. 1. 2021 vymezují správní obvody těchto obcí ustanovení § 3 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu ve spojení s vyhláškou č. 346/2020 Sb. V hlavním městě Praze vykonává působnost vyvlastňovacího úřadu Magistrát hlavního města Prahy. Vyvlastňovacím úřadem je rovněž magistrát územně členěného statutárního města. Pro něj a pro hlavní město Prahu platí omezení uvedené v ustanovení § 15 odst. 2 VyvlZ, podle nějž nelze přenést působnost vyvlastňovacího úřadu na městské části nebo obvody. Změna věcné příslušnosti je v zásadě možná a nabízí se kupříkladu v případě uzavření koordinační veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 66a odst. 1 zákona

⁴⁰⁵ Viz § 2 písm. d) VyvlZ.

⁴⁰⁶ Viz § 15 VyvlZ.

⁴⁰⁷ Srov. § 1 odst. 2 VyvlZ a § 1 odst. 2 správního řádu.

⁴⁰⁸ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 112.

⁴⁰⁹ Viz § 15 odst. 3 VyvlZ.

⁴¹⁰ Srov. § 10 správního řádu.

č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro jinou obec s rozšířenou působností ve stejném kraji. Zvláštní zákony mohou vymezit věcnou příslušnost odlišně od právní úpravy ustanovení § 15 odst. 1 VyvlZ⁴¹¹.

Místní příslušnosti se věnuje ustanovení § 16 VyvlZ. O vyvlastnění rozhoduje vyvlastňovací úřad podle místa, kde se nachází pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká. Nachází-li se pozemky (nebo stavby) ve správním obvodu dvou a více vyvlastňovacích úřadů, rozhodne nejbližše společně nadřízený správní orgán, který z úřadů řízení povede. Rozhodovat o sporné místní příslušnosti tak bude nejčastěji krajský úřad. Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění⁴¹² o příslušném vyvlastňovacím úřadu rozhodne, budou-li se pozemky (nebo stavby) nacházet ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo magistrátu územně členěného statutárního města na straně jedné a Magistrátu hlavního města Prahy na straně druhé anebo tehdy, pokud se pozemky (nebo stavby) budou nacházet ve správních obvodech vyvlastňovacích úřadů, které spadají do dvou a více různých krajů⁴¹³.

Právní úprava vyvlastňovacího zákona rovněž v ustanovení § 16 VyvlZ zajišťuje objektivitu rozhodování vyvlastňovacích úřadů. Předjímá se totiž bez dalšího vliv vazby mezi vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem řízení, kteří jsou územně samosprávnými celky, a jejich vyvlastňovacími úřady na nestrannost rozhodování ve věci. Účelem je zabránit pochybnostem o nepodjatosti vyvlastňovacího úřadu, které by mohly vést k průtahům v řízení. Proto například v případě, že je účastníkem řízení obec, jejíž obecní úřad má jinak ve věci rozhodovat, nadřízený krajský úřad pověří k vedení řízení jiný vyvlastňovací úřad ve svém obvodu. V případě Magistrátu hlavního města Prahy a krajského úřadu (jako odvolacího orgánu) stanoví vyvlastňovací zákon obdobné řešení; příslušným správním orgánem k výběru místně příslušného úřadu je však v obou případech Ministerstvo pro místní rozvoj⁴¹⁴. Tato změna místní příslušnosti se uplatňuje i tehdy, je-li účastníkem vyvlastňovacího řízení osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj⁴¹⁵. Byť se jedná o zvláštní právní konstrukci, kdy ani nemusí existovat důvodná pochybnost o nestrannosti rozhodování jinak příslušného vyvlastňovacího úřadu, souhlasím s tímto řešením, neboť vyvlastnění je významným zásahem do majetkových práv. Odstranění i nepodložených

⁴¹¹ Srov. § 2e liniového zákona.

⁴¹² Viz § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁴¹³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 116.

⁴¹⁴ Viz § 16 odst. 4 a 5 VyvlZ.

⁴¹⁵ Srov. § 16 odst. 3 VyvlZ.

pochybností o podjatosti může alespoň zmírnit obavy vyvlastňovaných, které v souvislosti s vyvlastněním mohou mít. Dá se tak říci, že je to jeden z kompenzačních mechanismů pro vyvlastňovaného (v širším smyslu slova), který vyvlastňovací řízení nabízí. Domnívám se však, že by se takové řešení nemělo přijímat ve všech oblastech práva.

Na tomto místě je vhodné zmínit přijatou (avšak dosud neúčinnou) novelu provedenou zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím (nového) stavebního zákona. Tato novela má nabýt účinnosti od 1. 7. 2023. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb. (stavebního zákona) má totiž vzniknout samostatná soustava orgánů státní stavební správy. S ohledem na úzký vztah⁴¹⁶ mezi agendou stavební a agendou vyvlastňování má dojít i ke změně v koncepci vyvlastňovacích úřadů. Proto také ustanovení čl. LXX zákona č. 284/2021 Sb. novelizuje i ustanovení § 15 a § 16 VyvlZ. Vyvlastňovacím úřadem v prvním stupni má být krajský stavební úřad; odvolacím orgánem se má stát Specializovaný a odvolací stavební úřad. S touto změnou tak již vyvlastňovací úřad nebude nepřímým vykonavatelem státní správy (v přenesené působnosti). Novelizované znění ustanovení § 16 VyvlZ rovněž vypouští speciální úpravu řešení podjatosti, neboť se vytrácí silná vazba na jednotlivé územní samosprávné celky, které by mohly jinak relativně snadno ovlivňovat nestrannost rozhodování. V takovém případě je již řešení podjatosti upravené ve správním řádu⁴¹⁷ dostačující. Není však jisté, že změna v soustavě vyvlastňovacích úřadů v této podobě skutečně nabude účinnosti.

2.6.2 Účastníci vyvlastňovacího řízení

Vedle vyvlastňovacích úřadů jsou subjekty vyvlastňovacího řízení též jeho účastníci. Účastenství se věnuje ustanovení § 17 VyvlZ, které je zvláštní právní úpravou, jež tak bohužel vylučuje aplikaci ustanovení § 27 správního řádu. Vymezení účastníků nelze za pomoci správního řádu dále rozšiřovat a doplňovat⁴¹⁸, byť by takové řešení přišlo v případě vyvlastňovacího řízení značně vhod. Vyvlastňovací zákon ve výčtu účastníků řízení uvádí v první řadě vyvlastnítele a vyvlastňovaného, kteří jsou účastníky v každém vyvlastňovacím řízení⁴¹⁹. Právě u nich může rozhodnutím o vyvlastnění dojít k mocenskému zásahu do vybraných věcných práv k dotčeným

⁴¹⁶ Srov. např. § 18 odst. 3 písm. b) VyvlZ, který zprošťuje vyvlastnítele od povinnosti přikládat k žádosti o vyvlastnění územní rozhodnutí nebo společné povolení, pokud je vyvlastňovací úřad zároveň stavebním úřadem.

⁴¹⁷ Viz § 14 správního řádu.

⁴¹⁸ Viz HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 108, nebo HANDRLICA, J., Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. In: *Právní rozhledy*, 2013, číslo 7, s. 229.

⁴¹⁹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 124.

pozemkům (nebo stavbám). Dále pak mohou být účastníky řízení též⁴²⁰ zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu (není-li vyvlastňovaným) nebo ze zajišťovacího převodu práva. Znění ustanovení § 17 odst. 1 a 2 VyvZ je výsledkem neúplného provedení změn vyvolaných rekodifikací soukromého práva k 1. 1. 2014. Zákodárce sice zákonem č. 405/2012 Sb. upravil účastenství, pokud jde o zajišťovací převod práva, opomněl však oprávněné z jiných práv třetích osob, např. oprávněné z práva stavby nebo pachtýře, kteří účastníky řízení nebudou. Grygar se domnívá⁴²¹, že řešením problému by mohl být extenzivní výklad pojmu „*práva odpovídající věcnému břemenu*“ uvedený v ustanovení § 17 odst. 1 VyvZ, kdy by mohl být účastníkem vyvlastňovacího řízení každý, jehož právo by obsahově odpovídalo právu z věcného břemene (ve smyslu občanského zákoníku). Jednalo by se tedy o takové právo k věci cizí, kde by povinná osoba byla nucena něco konat, strpět nebo se něčeho zdržet ve prospěch jiné osoby. Účastníkem řízení by tak byl právě třeba oprávněný z práva stavby. Domnívám se však, že tento přístup nebude ze strany vyvlastňovacích úřadů ani soudů akceptován. Problémem může být zejména to, že ačkoliv zákonodárce upravil formulaci účastenství u zajišťovacího převodu práva a odstranil účastenství nájemce (neboť jeho právo již vyvlastněním nezaniká a vyvlastniteli se dává pouze možnost nájem vypovědět) – a tedy se otázkou účastenství již zabýval, v ostatních případech změnu neprovedl, a to ani po 8 letech od nabytí účinnosti občanského zákoníku; je tedy možné polemizovat nad tím, zda se jedná o úmyslné či neúmyslné opomenutí. Navíc zde vzniká související interpretační problém – pokud bychom pojali výraz „*oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu*“ tímto způsobem, mohli bychom dospět k absurdnímu závěru, že by tento „*oprávněný z věcného břemene*“ účastníkem nebyl, neboť tím může být pouze oprávněný z práva, které mu odpovídá. Přitom lze konstatovat, že toto nemohl být úmysl zákonodárce.

Musím však souhlasit s Grygarem v tom, že je pak na místě řešit, zda lze takovou právní úpravu považovat za souladnou s ústavním pořádkem, neboť zasahuje negativním způsobem do majetkové sféry některých třetích osob. Grygar odkazuje na náleze Ústavního soudu ve věci ústavnosti vymezení účastenství v kolaudačním řízení⁴²². Podle tehdy platné právní úpravy nebyl vlastník pozemku účastníkem kolaudačního řízení, jestliže nebyl současně stavebníkem. Ústavní soud označil tuto právní úpravou za protiústavní pro její rozpor s ustanovením čl. 1 Listiny, které zakotvuje princip rovnosti v právech. Vlastníkovi pozemku totiž byla bez zjevného důvodu

⁴²⁰ Viz § 17 odst. 1 a 2 VyvZ.

⁴²¹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 80–81.

⁴²² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99.

odebrána možnost například namítat, že stavebník postupoval v rozporu s jeho požadavky, pro něž vůbec udělil stavebníkovi souhlas stavět na jeho pozemku. Újmu utrpělo i vlastníkové právo na soudní ochranu podle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť účastníkem řízení před soudem mohl být jen účastník předchozího správního řízení⁴²³. Toto omezení však již dnes neplatí⁴²⁴; soudní ochranu tak zajistit lze, byť je takové řešení značně nekoncepční. Rovnost v právech již ale trpí, když oprávnění ze sobě blízkých právních institutů jako jsou věcná břemena, zástavní práva nebo zajišťovací převody práva účastníky řízení budou a oprávnění z jiných věcných práv již nikoliv, ačkoliv budou vyvlastněním reálně zasaženi. Pro takové rozdíly přitom neexistují žádné racionální důvody.

Okruh účastníků sice ještě rozšiřuje ustanovení § 17 odst. 3 VyvlZ, výše popsany problém ale nevyřeší. Zabývá se totiž pouze specifickou situací, kdy je pozemek (nebo stavba), jichž se vyvlastnění týká, předmětem neskončeného dědického řízení, nebo kdy v průběhu řízení zemře (nebo zanikne) některý z výše uvedených účastníků. Na jejich místo tak nastupuje buď správce dědictví, a není-li dědictví pod správou, nastupují přímo dědici zůstavitele nebo stát v případě odúmrti⁴²⁵. Ustanovení § 17 odst. 4 VyvlZ se vypořádává s účastníky řízení, které nelze zastihnout. Pro zajištění ochrany jeho zájmů v řízení se účastníkovi, který není znám, jehož pobyt není znám, nebo kterému se nepodařilo doručit na známou adresu, ustanoví vhodný⁴²⁶ opatrovník. Z podstaty věci lze konstatovat, že opatrovníka zpravidla nepotřebuje vyvlastnitel. Ochrana se poskytuje zejména vyvlastňovanému, což je možné dovodit i z porovnání znění ustanovení § 17 odst. 4 VyvlZ a ustanovení § 5 odst. 5 písm. a) VyvlZ, které osvobozuje vyvlastnitel od povinnosti prokazovat pokus o uzavření smlouvy o získání práv s vyvlastňovaným. Účastníci řízení se mohou nechat zastoupit na základě plné moci – v takovém případě se postupuje podle obecné právní úpravy ustanovení § 33 a § 34 správního řádu.

2.6.3 Zahájení vyvlastňovacího řízení a jeho účinky

Vyvlastňovací řízení je ovládáno zásadou dispoziční⁴²⁷, neboť se zahajuje výhradně na žádost vyvlastnitel⁴²⁸, který tak vymezí předmět řízení a může jej za určitých okolností i měnit nebo vzít

⁴²³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 81.

⁴²⁴ Srov. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴²⁵ Srov. § 1634 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴²⁶ Srov. § 32 odst. 4 správního řádu.

⁴²⁷ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 119.

⁴²⁸ Viz § 18 odst. 1 VyvlZ.

celou žádost zpět⁴²⁹. Nikdo jiný tedy nemůže řízení zahájit (a to ani správní orgán), zákon však umožňuje jiné osobě disponovat s jeho předmětem – jedná se o případ žádosti vyvlastňovaného o tzv. rozšíření vyvlastnění, o němž již bylo pojednáno výše. Vyvlastňovací řízení je zahájeno okamžikem, kdy dojde žádost věcně a místně příslušnému vyvlastňovacímu úřadu⁴³⁰.

Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení musí splňovat obecné náležitosti podání a žádosti podle správního řádu⁴³¹. Zejména je třeba vymezit osobu, která podání činí (tj. žadatele – vyvlastnítele), které věci se žádost týká, kdo je účastníkem řízení, co žadatel žádá anebo čeho se domáhá (tj. co navrhuje) a označení vyvlastňovacího úřadu, jemuž je žádost určena. V ustanovení § 18 odst. 2 a 3 VyvlZ jsou pak upraveny zvláštní obsahové náležitosti a přílohy žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení. Ta musí zejména obsahovat označení pozemku (nebo stavby), jichž se vyvlastnění týká, a uvést též práva třetích osob, která na těchto nemovitostech váznou. Stěžejní obsah žádosti tvoří doložení skutečností nasvědčujících, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění (jak se tyto podmínky prokazují, jsem již rozebíral výše). Vyvlastnitel též musí zvolit a uvést v žádosti vhodnou formu vyvlastnění, jíž se domáhá. Za správný výběr nese odpovědnost; přitom má vycházet ze zásady proporcionality vyvlastnění a zvolit jen takovou formu, jež je nezbytně nutná⁴³². Poslední obsahovou náležitostí je údaj o tom, v jaké lhůtě a jakým způsobem vyvlastnitel zahájí uskutečňování účelu vyvlastnění. Tento údaj je podkladem pro výrok rozhodnutí podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ, byť vyvlastňovací úřad samozřejmě musí zhodnotit povahu záměru a formu vyvlastnění⁴³³. Jednotlivým obsahovým náležitostem odpovídají i přílohy, jež jsem též rozebral v souvislosti s prokazováním podmínek vyvlastnění.

Vyhovění žádosti vyvlastnítele má významné dopady na majetkovou sféru různých osob, ať už jsou účastníky řízení, nebo nikoliv. Vyvlastňovací zákon tedy zakotvuje oznamovací povinnost vyvlastňovacího úřadu o zahájení vyvlastňovacího řízení. Podle ustanovení § 19 odst. 1 VyvlZ se o zahájení řízení vyrozumí všichni účastníci řízení⁴³⁴, a to písemností adresovanou do vlastních rukou⁴³⁵. Účastníkům neznámým nebo účastníkům neznámého pobytu či sídla lze uvědomění doručit veřejnou vyhláškou, ačkoliv je to obecně ve vyvlastňovacím řízení zakázáno⁴³⁶. Veřejnost se o konání vyvlastňovacího řízení „vyrozumí“ prostřednictvím katastru nemovitostí, kdy se

⁴²⁹ Srov. § 41 odst. 8 a § 45 odst. 4 správního řádu.

⁴³⁰ Viz § 44 odst. 1 správního řádu.

⁴³¹ Srov. § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu.

⁴³² HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 142.

⁴³³ Tamtéž, s. 114.

⁴³⁴ Srov. též § 47 odst. 1 správního řádu.

⁴³⁵ Viz § 19 odst. 2 VyvlZ.

⁴³⁶ Viz § 29 VyvlZ.

uvědomí příslušný katastrální úřad, jenž následně zapíše k evidované nemovitosti poznámku o této skutečnosti. Uvedená poznámka má pouze informativní povahu⁴³⁷. Informaci o konání vyvlastňovacího řízení veřejnost nezbytně potřebuje mít k dispozici kvůli právním následkům ustanovení § 19 odst. 3 VyvlZ. Po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení do rukou vyvlastňovaného totiž již nelze nakládat s pozemkem (tj. nelze jej převést, pronajmout nebo jinak zatížit; vyvlastňovanému naproti tomu není znemožněno běžné užívání pozemku), a to v rozsahu navrhovaného vyvlastnění. Právní úkony porušující tento zákaz stíhá podle názoru Hanáka, Židka a Černockého absolutní neplatnost, a to pro jejich zjevný rozpor s dobrými mravy^{438, 439}. Můžeme však uvažovat, zda se nejedná spíše o jednání, které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek, než o jednání, jež je ve zjevném rozporu s dobrými mravy. Dopady na platnost právního jednání to ale žádné nemá (stále se bude jednat o případ absolutní neplatnosti). Pouhá relativní neplatnost by mohla ztěžovat nebo úplně zmařit naplnění účelu vyvlastňovacího řízení⁴⁴⁰; navíc se tento institut užívá k ochraně konkrétní osoby, která se má neplatnosti dovolat⁴⁴¹, což v daném případě neplatí, neboť se vyvlastňovací řízení vede ve veřejném zájmu. Kromě toho zákaz dispozic s pozemkem může negativně ovlivnit kohokoliv. Výjimkou ze zákazu jsou smlouvy uzavírané mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem nebo se souhlasem vyvlastnítele. Vyvlastňovacím řízením se totiž nadále prolíná zásada subsidiarity vyvlastnění – lze tudíž kdykoliv uzavřít smlouvu o získání práv. Tehdy vyvlastňovací úřad řízení podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. b) VyvlZ zastaví, neboť odpadá důvod podání žádosti. Ačkoliv smlouva o získání práv bude nejčastější výjimkou ze zákazu dispozice s vyvlastňovaným pozemkem, lze si s ohledem na znění ustanovení § 19 odst. 4 VyvlZ představit i další příklady. Podle citovaného ustanovení totiž vyvlastnitel musí nahradit újmu způsobenou zákazem dispozice s pozemkem (nebo stavbou). Tím, že vyvlastnitel vysloví souhlas například s uzavřením nájemní smlouvy, předchází vzniku takové újmy a povinnosti k její náhradě, čímž na své straně snižuje náklady na realizaci záměru.

Jakmile je řízení zahájeno, nelze již uplatnit smluvní ani zákonná předkupní práva⁴⁴². Skutečnost, že se při vyvlastnění neuplatňují, nicméně neznamená, že bez dalšího zanikají. Teoretická možnost jejich pozdější realizace tedy je, z podstaty věci však k ní zpravidla nedojde,

⁴³⁷ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 118.

⁴³⁸ Tamtéž, s. 119.

⁴³⁹ Srov. § 588 občanského zákoníku.

⁴⁴⁰ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007.

⁴⁴¹ Srov. § 586 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴⁴² Viz § 19 odst. 3 VyvlZ.

obzvláště tehdy, žádá-li vyvlastnitel o odnětí vlastnického práva k pozemku (nebo stavbě). I přesto se náhrada za zmaření realizace těchto práv ve vyvlastňovacím řízení neposkytuje⁴⁴³, což je hrubý nedostatek současné právní úpravy.

2.6.4 Průběh vyvlastňovacího řízení

Průběh vyvlastňovacího řízení je ovlivněn jak jeho primárním účelem (tedy zjištěním, zda byly naplněny všechny podmínky vyvlastnění současně, a je tedy možné přistoupit k odnětí nebo omezení práv vyvlastňovaného za náhradu), tak i zásadami, které musí splňovat každé správní řízení. Kromě zásady dispoziční, která ovlivňuje zejména způsob zahájení vyvlastňovacího řízení a odhaluje, kdo je odpovědný za obsah a rozsah žádosti a za její případné vady, se projevují v řízení i zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací. Zásada materiální pravdy spočívá v povinnosti vyvlastňovacího úřadu zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Bez zjištění takového stavu v procesu dokazování nemůže úřad ve věci správně rozhodnout. Zde se rovněž projevuje zásada vyšetřovací, neboť zjistit tento stav má právě vyvlastňovací úřad (a to tím, že si opatřuje a vyhledává nezbytné důkazy), což nepřímo dokládá i ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, podle něž je povinností správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nicméně platí, že mají účastníci povinnost součinnosti při opatrování podkladů pro rozhodnutí⁴⁴⁴, jinak by mohlo být v některých případech obtížné stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti, zjistit. Někteří účastníci (zejména vyvlastňovaný) by mohli mít zájem na tom některé důkazy znepřístupnit a zmařit účel řízení.

Správní řízení je obecně písemné⁴⁴⁵. Vyvlastňovací zákon si však žádá povinné ústní jednání, neboť (zejména) vyvlastňovaný musí mít možnost se před vyvlastňovacím úřadem vyjádřit k probíhajícímu dokazování. Ústní jednání se podle ustanovení § 22 odst. 1 VyvZ nařídí tak, aby se konalo nejpozději ve lhůtě 60 dnů ode dne odeslání uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení. Den konání jednání se účastníkům oznámí nejméně v 15denním předstihu. Vyvlastňovací zákon se již nevyjadřuje k otázce veřejnosti konaného ústního jednání, tu tedy zodpoví ustanovení § 49 odst. 2 a 3 správního řádu⁴⁴⁶. Ústní jednání je ze své podstaty jádrem samotného řízení. V jeho

⁴⁴³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 121.

⁴⁴⁴ Viz § 50 odst. 2 správního řádu.

⁴⁴⁵ Srov. § 49 odst. 1 správního řádu.

⁴⁴⁶ Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti. Z důvodu ochrany mravnosti mohou být z účasti na ústním jednání vyloučeny nezletilé osoby. Jestliže účastník uvedený v ustanovení

rámci uplatňují účastníci mnohá ze svých práv (podávání námitek a důkazů pro a proti vyvlastnění, námítky podjatosti⁴⁴⁷, vyjádření svého stanoviska⁴⁴⁸ atp.).

Vyvlastňovací řízení je ovládáno zásadou koncentrace, kterou nalezneme v ustanovení § 22 odst. 2 VyvlZ. Z něj vyplývá, že námítky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednáním, jinak se k nim nepřihlíží. Zmeškání lhůty navíc nelze prominout⁴⁴⁹. Vyvlastňovací úřad však musí o této skutečnosti účastníky poučit v uvědomění o zahájení řízení. Koneckonců se jedná o velmi silný zásah do jejich práv⁴⁵⁰. Zásada koncentrace vylučuje uplatnění nových skutečností a důkazů i v řízení odvolacím, neboť tato dvě řízení jsou jednotným celkem⁴⁵¹. I když účastníci námítky uplatní řádně a včas, neznamená to, že budou pro vyvlastňovací úřad relevantní. Ten se nemůže zabývat otázkami, jež byly předmětem předchozího územního řízení nebo řízení o vydání společného povolení, obzvláště pokud je příslušný úřad odmítl nebo pokud je účastník řízení neuplatnil, ačkoliv mohl⁴⁵². Musím doplnit, že sice citované ustanovení zmiňuje pouze námítky a důkazy proti vyvlastnění, koncentrací řízení je ale bezpochyby vázán i vyvlastnitel; jedině tak bude naplněn ústavněprávní požadavek na zachování rovnosti v právech⁴⁵³. Pro případnou nerovnost by nebyl žádný rozumný důvod. Lze si představit modelovou situaci, kdy by vyvlastnitel mohl i později podpořit svá tvrzení o naplnění podmínek vyvlastnění novými tvrzeními a důkazy a vyvlastňovaný by je již nemohl nijak vyvrátit, přestože by se nezakládala na pravdě. Takový přístup není možné v demokratickém právním státě uzнат.

Správní řízení obecně stojí na zásadě volného hodnocení důkazů, kdy má vyvlastňovací úřad hodnotit podklady pro vydání rozhodnutí⁴⁵⁴ podle své vlastní úvahy s přihlédnutím ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, a to včetně toho, co uvedli účastníci⁴⁵⁵. Své úvahy o tom, které podklady provedl či nikoliv nebo které upřednostnil před jinými, musí vyvlastňovací úřad přesvědčivě odůvodnit⁴⁵⁶. Náhrada za vyvlastnění se však musí určit na základě znaleckého posudku. Jiný důkaz přípustný není⁴⁵⁷.

§ 27 odst. 1 správního řádu navrhone, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.

⁴⁴⁷ Viz § 14 odst. 3 správního řádu.

⁴⁴⁸ Viz § 36 odst. 2 správního řádu.

⁴⁴⁹ Viz § 22 odst. 3 VyvlZ.

⁴⁵⁰ Srov. § 4 odst. 2 správního řádu.

⁴⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 As 63/2006-136.

⁴⁵² HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 131–132.

⁴⁵³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 53.

⁴⁵⁴ Srov. § 50 odst. 1 správního řádu.

⁴⁵⁵ Srov. § 50 odst. 4 správního řádu.

⁴⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48.

⁴⁵⁷ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 132.

Řízení může být v jeho průběhu přerušeno. Děje se tak, pokud se objeví překážka, která se musí přednostně odstranit, anebo je-li zde jiný významný důvod, pro nějž je vhodnější rozhodování ve věci odložit. Vyvlastňovací úřad tak buď může, nebo musí řízení přerušit do doby, než taková překážka nebo takový důvod odpadnou. Institut přerušení řízení upravuje nejen správní řád⁴⁵⁸, ale též vyvlastňovací zákon – podle ustanovení § 23 odst. 1 VyvlZ je vyvlastňovací úřad povinen řízení přerušit, pokud se o stejném pozemku, stavbě nebo věcném břemenu vede jiné vyvlastňovací řízení, a to až do doby, než bude dříve zahájené řízení pravomocně skončeno. Jedná se o zvláštní úpravu překážky litispendence, kterou se obecně zabývá i správní řád⁴⁵⁹. Citované ustanovení by se však mělo vykládat společně s ustanovením § 23 odst. 2 písm. a) VyvlZ, podle nějž se řízení zastaví, pokud bylo o v pořadí prvním vyvlastnění pravomocně rozhodnuto a toto rozhodnutí vylučuje provést druhé navrhované vyvlastnění. Pokud tedy proti sobě nestojí dvě žádosti o vyvlastnění, které by si vzájemně odporovaly, není důvod řízení přerušovat. Tomu tak zpravidla může být v případě zřízení nebo omezení věcných břemen⁴⁶⁰. Přerušení řízení v tomto případě skončí buď usnesením o pokračování vyvlastňovacího řízení, nebo usnesením o zastavení řízení podle zmíněného ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) VyvlZ. Rozhodnutí o přerušení vyvlastňovacího řízení (stejně jako rozhodnutí rozebraná v následující kapitole) nelze oznámit ústním vyhlášením⁴⁶¹.

2.6.5 Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení

Cílem každého správního řízení je dosáhnout vydání meritorního rozhodnutí o obsahu, který odpovídá účelu takového řízení. Ve vyvlastňovacím řízení se tedy má rozhodnout o tom, zda byly naplněny podmínky vyvlastnění, a pokud byly, rozhodnout o náhradě a dalších souvisejících skutečnostech. Zde však navážu na konec předchozí kapitoly, neboť ne vždy je možné nebo hospodárné, aby správní řízení do této závěrečné fáze dospělo. Vyvlastňovací úřad je totiž v zákonem stanoveném okruhu případů povinen vyvlastňovací řízení zastavit, aniž by bylo rozhodnuto o tom, že se žádosti vyhovuje, nebo že se tato žádost zamítá. Důvody pro zastavení řízení o žádosti upravuje obecně ustanovení § 66 odst. 1 správního řádu, zvláštní právní úpravu nalezneme v ustanovení § 23 odst. 2 VyvlZ, jež zdůrazňuje určitá specifika vyvlastňovacího řízení. První důvod – tedy případ, kdy se již o stejném pozemku, stavbě nebo věcném břemenu vedlo

⁴⁵⁸ Srov. § 64 a § 65 správního řádu.

⁴⁵⁹ Viz § 48 odst. 1 správního řádu.

⁴⁶⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 133.

⁴⁶¹ Srov. § 25 odst. 1 VyvlZ.

vyvlastňovací řízení, v němž bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, které vylučuje provést další navrhované vyvlastnění – již byl rozebrán výše v souvislosti s přerušением řízení, proto blíže zmíním v pořadí druhý důvod, jenž navazuje na právní úpravu podmínek vyvlastnění – konkrétně na subsidiaritu vyvlastnění. Musí totiž být vždy možné získat práva dohodou, i když již bylo vyvlastňovací řízení zahájeno. Jak dovodila judikatura, vyvlastňovací úřad se může pro účely rozhodnutí o zastavení řízení spokojit i se souhlasným prohlášením vyvlastnítele a vyvlastňovaného o tom, že k podpisu dohody dojde až po skončení řízení⁴⁶². Pro případ, že by vyvlastňovaný dohodu nakonec nepodepsal, lze podat žádost o vyvlastnění znovu. Vyvlastňovací zákon ještě v rámci úpravy zastavení řízení zakotvuje povinnost vyvlastnítele nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která vznikla v souvislosti s podáním jeho žádosti, a to v případě, že ji vyvlastnitel vzal zpět⁴⁶³. Odkazuje se tak na jeden z obecných důvodů pro zastavení řízení podle správního řádu⁴⁶⁴. Odpovědnost vyvlastnítele je v tomto případě koncipována jako odpovědnost objektivní s liberačním důvodem. Vyvlastnitel se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že by újma vznikla i jinak. Náhrada škody nebo jiné újmy se uplatňuje podle předpisů soukromého práva⁴⁶⁵. Jak bylo uvedeno výše, u nemovitostí, jež jsou předmětem evidence v katastru nemovitostí (zejména tedy u pozemků), je zapsána poznámka o vedení vyvlastňovacího řízení. Vyvlastňovací úřad tedy oznámí katastrálnímu úřadu, že řízení zastavil, a to bez zbytečného odkladu po nabytí právní moci rozhodnutí – aby mohla být poznámka co nejdříve vymazána⁴⁶⁶ (a nemovitost byla opět volně obchodovatelná).

Nerozhodne-li vyvlastňovací úřad o zastavení řízení, musí ve věci meritorně rozhodnout, a to do 30 dnů ode dne konání ústního jednání⁴⁶⁷. Tato lhůta byla vložena do vyvlastňovacího zákona poměrně nově, a to zákonem č. 403/2020 Sb. Bylo totiž v podstatě nemožné postupovat v natolik složité věci podle ustanovení § 71 správního řádu. Pokud se v řízení neprokáže, že jsou splněny všechny podmínky vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost zamítne. Za prokázání svých tvrzení uvedených v žádosti odpovídá totiž vyvlastnitel⁴⁶⁸, přitom však musím zdůraznit, že se tím nepopírá, co bylo řečeno o povinnosti vyvlastňovacího úřadu opatřovat si podklady pro své rozhodnutí v takovém rozsahu, aby se zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Vyvlastňovací úřad se musí v odůvodnění vypořádat se všemi předloženými námitkami a důkazy

⁴⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26.

⁴⁶³ Viz § 23 odst. 4 VyvlZ.

⁴⁶⁴ Viz § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁴⁶⁵ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 136–137.

⁴⁶⁶ Viz § 23 odst. 5 VyvlZ.

⁴⁶⁷ Viz § 24 odst. 1 a 2 VyvlZ.

⁴⁶⁸ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 140.

a případně odůvodnit, proč je neprovedl, a na tomto základě přesvědčivě argumentovat, proč podmínky vyvlastnění nebyly naplněny. Vyvlastniteli v případě zamítnutí žádosti vzniká povinnost nahradit škodu nebo jinou újmu, a to obdobně jako tehdy, pokud vezme svou žádost zpět. Stejně tak jako v případě zastavení řízení se musí vymazat poznámka v katastru nemovitostí o vedení vyvlastňovacího řízení.

Pokud naopak vyvlastňovací úřad dospěje k tomu, že podmínky pro vyvlastnění splněny jsou, rozhodne podle ustanovení § 24 odst. 2 VyvlZ samostatnými (avšak pouze do určité míry oddělitelnými) výroky o vyvlastnění práv k pozemku (nebo stavbě) a výroky o náhradě při vyvlastnění. Rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje všechny povinné náležitosti správního rozhodnutí, jak je uvádí ustanovení § 68 a násl. správního řádu (tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení). Vyvlastňovací zákon se věnuje pouze podobě výrokové části rozhodnutí. Rozdělení výroků na dvě výše uvedené kategorie totiž ovlivňuje podobu soudního přezkumu. Musí tedy být naprosto zřejmé, do jaké skupiny se který výrok řadí.

První skupinou výroků jsou výroky o vyvlastnění, které taxativně uvádí ustanovení § 24 odst. 3 VyvlZ. Vyvlastňovací úřad je zejména povinen rozhodnout o zrušení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni nebo o omezení či odnětí vlastnického práva k pozemku (nebo stavbě). Přitom musí vyjít z obsahu žádosti vyvlastňovaného. Zde doplním, že soudy judikovaly, že silnější formy vyvlastnění (zejména odnětí vlastnického práva) vyžadují pečlivější a propracovanější odůvodnění rozhodnutí, aby bylo možné bez pochyb uzavřít, že podmínky vyvlastnění byly skutečně naplněny⁴⁶⁹. U slabších forem vyvlastnění si lze vystačit s prostším odůvodněním. Dále vyvlastňovací úřad rozhodne, vyžaduje-li to veřejný zájem, o tom, která práva spojená s pozemkem (nebo stavbou) vyvlastněním nezaniknou. Tento výrok není výrokem obligatorním. Ve zbytku odkazují na předešlý výklad k tomuto výroku v rámci kapitoly věnující se právům třetích osob. Posledním výrokem v této skupině je ten, jímž se určí, v jaké lhůtě je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění. Lhůta nesmí překročit 2 roky od právní moci rozhodnutí. Zahájení uskutečňování účelu je vykládáno široce. Rozumí se jím jak samotná stavební činnost, tak získání chybějících povolení a jiných aktů správních orgánů⁴⁷⁰. Nejvyšší soud⁴⁷¹ dále upřesňuje, že není třeba, aby byla realizace účelu vyvlastnění zahájena přímo na pozemku vyvlastňovaného, pokud si to výslovně nežádá rozhodnutí o vyvlastnění. Pokud bychom přijali přístup opačný, velká část liniových staveb by nemohla být řádně dokončena

⁴⁶⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2016, č. j. 30 A 179/2015-116.

⁴⁷⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 146.

⁴⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012.

(rozhodnutí o vyvlastnění by mohlo být zrušeno – o tom dále). Aby se tomu dalo předejít, musel by vyvlastnitel nejprve začít stavět na všech vyvlastněných pozemcích. Ty přitom mnohdy nebudou tvořit ucelený pruh, což by působilo těžkosti při stavební činnosti. Vyvlastnitel má výjimečně možnost žádat o prodloužení lhůty, a to nejvýše o další 2 roky⁴⁷². Právní nárok na vyhovění žádosti mu ale i přes naplnění zákonných podmínek nevzniká. Těmito podmínkami jsou existence důvodů hodných zvláštního zřetele a včasné podaná žádost – tj. žádost podaná před uplynutím původní lhůty. K rozhodnutí o žádosti je příslušný vyvlastňovací úřad, který rozhodoval ve věci v prvním stupni⁴⁷³.

Druhou skupinou jsou výroky o náhradě podle ustanovení § 24 odst. 4 VyvlZ. Stěžejním výrokem je výrok o stanovení výše náhrady pro vyvlastňovaného a pro oprávněného z věcného břemene. Náhradu nelze uvést pouze v souhrnné výši⁴⁷⁴. Musí být zřetelné, za jakou kategorii náhrad připadá jaká částka (kupř. kolik činí náhrada za samotné odnětí pozemku a kolik činí každá z náhrad podle ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ). Jen tak lze zajistit, že bude rozhodnutí co do správnosti výše náhrady přezkoumatelné. Výplata těchto náhrad má proběhnout jednorázově v penězích⁴⁷⁵. To neplatí, pokud se vyvlastnitel a vyvlastňovaný dohodnou na směně pozemků (nebo staveb)⁴⁷⁶. V takovém případě je obligatorním výrokem rozhodnutí výrok o tom, jaký pozemek (nebo stavba) přechází náhradou do vlastnictví vyvlastňovaného⁴⁷⁷. Zpravidla je součástí výrokové části i výrok o povinnosti vyrovnat rozdíl v ceně vyvlastňovaných nemovitostí a nemovitostí poskytovaných náhradou za ně. K výplatě náhrady jako takové nebo k výplatě cenového rozdílu určí vyvlastňovací úřad v rozhodnutí lhůtu, jež nesmí překročit 60 dnů ode dne právní moci. Takové vyjádření ovšem není s ohledem na větší počet výroků ve výrokové části dostačující, když některé výroky mohou nabýt právní moci dříve než výroky jiné. Upřesnění lhůty ale přináší (byť nesystematicky) ustanovení § 25 odst. 3 VyvlZ, které uvádí, že výplata náhrady má proběhnout do 60 dnů od právní moci výroků o vyvlastnění – nikoliv výroků o náhradě, jak by se zdálo logické. Takové řešení je naprosto funkční, pokud není podáno odvolání či pokud se v odvolacím řízení pouze rozhoduje o výši náhrady a přizná se částka vyšší (v odvolacím řízení nelze přiznat částku nižší⁴⁷⁸). Po případné změně prvostupňového rozhodnutí tak pouze dojde k poskytnutí dorovnání náhrady vyvlastňovanému, což nečiní žádné obtíže. Tato právní konstrukce

⁴⁷² Viz § 25 odst. 6 VyvlZ.

⁴⁷³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 139.

⁴⁷⁴ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 147.

⁴⁷⁵ Viz § 13 odst. 1 VyvlZ.

⁴⁷⁶ Viz § 11 VyvlZ.

⁴⁷⁷ Srov. § 24 odst. 4 písm. b) VyvlZ.

⁴⁷⁸ Viz § 25 odst. 4 VyvlZ.

je však problémem tehdy, pokud žádný z účastníků nenapadne některý z výroků o vyvlastnění a odvolací správní orgán výroky o náhradě zruší a věc vrátí k dalšímu řízení⁴⁷⁹. V takovém případě vzniká na straně vyvlastňovaného bezdůvodné obohacení. Náhradu tak bude nucen vrátit do doby, než vyvlastňovací úřad 1. stupně ve věci znovu rozhodne⁴⁸⁰.

Náhrada se zpravidla vyplácí přímo vyvlastňovanému. Výjimky stanoví ustanovení § 13 odst. 2 a 3 a § 14 odst. 2 VyvlZ. Pokud se jedná o osoby, které nejsou známy, jejichž pobyt není znám nebo které jsou v prodlení s poskytnutím součinnosti k výplatě náhrady, platí, že se vyvlastnitel zproští své povinnosti tím, že náhradu složí do úschovy soudu. Řízení o soudní úschově se vede podle zvláštní právní úpravy ustanovení § 289 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Takové řízení se zahájí na návrh vyvlastnítele, který je zprvu jediným účastníkem, a to do doby, než rozhodnutí o přijetí náhrady do úschovy nabude právní moci⁴⁸¹. Pak je účastníkem i ten, jemuž je náhrada určena. Nepodá-li oprávněný příjemce včas žádost o vydání náhrady, případně tato státu⁴⁸². Náhrada se uschovává rovněž v případě, že oprávněná osoba zemře a náhradu není možné v průběhu dědického řízení vyplatit správci dědictví ani dědicům. Tehdy se náhrada uschová u soudního komisaře, který činí úkony v dědickém řízení. Odlišnou situaci upravuje již zmíněné ustanovení § 14 odst. 2 VyvlZ. Vyvlastnění má následky i pro některá práva třetích osob k vyvlastňovanému pozemku (nebo stavbě), neboť zanikají. Vyvlastňovací zákon ukládá vyvlastňovanému, aby se dohodl se zástavním věřitelem, podzástavním věřitelem nebo s oprávněným ze zajišťovacího převodu práva o tom, jaká část z náhrady za vyvlastnění případně jim namísto vyvlastňovaného. Dohoda musí být písemná s úředně ověřenými podpisy smluvních stran. Na základě této dohody vyvlastňovací úřad v samostatném výroku rozhodne o rozdělení náhrady⁴⁸³. Ustanovení § 14 odst. 2 VyvlZ má v sobě zakomponován motivační prvek – pokud totiž vyvlastňovaný dohodu nepředloží, vyvlastňovacímu úřadu nezbývá než namísto rozdělení náhrady za vyvlastnění mezi vyvlastňovaného a další oprávněné osoby uložit vyvlastniteli, aby složil náhradu do soudní úschovy. Pro nastolení právní jistoty se výslovně uvádí, že tím se vyvlastnitel své povinnosti vůči vyvlastňovanému zprošťuje⁴⁸⁴. Účelem této právní úpravy je zejména to, aby nemusel

⁴⁷⁹ Srov. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

⁴⁸⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 158.

⁴⁸¹ Viz § 292 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

⁴⁸² Podle ustanovení § 301 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních platí, že pokud uplyne lhůta 3 let od právní moci rozhodnutí o přijetí do úschovy, popřípadě ode dne, kdy předmět úschovy měl být podle návrhu složiteli vydán, rozhodne soud, že předmět úschovy případně státu, jestliže se o něj nikdo (oprávněný) nepřihlásí do 1 roku ode dne vyhlášení tohoto rozhodnutí.

⁴⁸³ Viz § 24 odst. 4 písm. c) VyvlZ.

⁴⁸⁴ Viz § 14 odst. 3 VyvlZ.

vyvlastňovací úřad zkoumat vzájemné vztahy mezi vyvlastňovaným a jinými účastníky, neboť to není smyslem vyvlastňovacího řízení. Je tedy v zájmu těchto osob, aby se dohodly na odpovídajícím vyrovnání. Předchází se tak průtahům ve vyvlastňovacím řízení. Posledním náhradovým výrokem je výrok, v němž se uloží vyvlastniteli, aby nahradil vyvlastňovanému náklady na vyhotovení znaleckého posudku⁴⁸⁵. Rovněž se vyvlastniteli určí k výplatě lhůta, která nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí.

K tomu, aby nastoupily účinky rozhodnutí o vyvlastnění (zejména změna vlastnictví dotčených pozemků), jej musí vyvlastňovací úřad náležitým způsobem oznámit účastníkům řízení. Rozhodnutí se oznamuje doručením písemného stejnopisu do vlastních rukou⁴⁸⁶. Pouhé ústní vyhlášení vylučuje vyvlastňovací zákon⁴⁸⁷. Je-li rozhodnutí řádně doručeno a nemůže-li již žádný z účastníků podat řádný opravný prostředek, rozhodnutí nabývá právní moci a je vykonatelné⁴⁸⁸. Obdobně jako u rozhodnutí o zastavení řízení se musí vymazat poznámka o vedení vyvlastňovacího řízení z katastru nemovitostí. Rozhodnutí tak zašle vyvlastňovací úřad příslušnému katastrálnímu úřadu; v tomto případě navíc k rozhodnutí připojí vyrozumění o tom, která věcná práva k vyvlastněným nemovitostem zanikla a je tak třeba provést jejich výmaz⁴⁸⁹.

2.6.6 Odvolání a další opravné a dozorčí prostředky

Odvolání je základním řádným opravným prostředkem proti každému nepravomocnému správnímu rozhodnutí. Obecným pravidlem tedy je, že se lze proti správnímu rozhodnutí odvolat, ledaže zákon stanoví jinak⁴⁹⁰. S ohledem na významné dopady na majetkovou sféru účastníků řízení není příliš vhodné, aby podání odvolání bylo ve vyvlastňovacím řízení vyloučeno, byť již teď je třeba zmínit, že podat odvolání není možné, pokud vyvlastňovací úřad ve věci samé vydá tzv. mezitímní rozhodnutí podle liniového zákona⁴⁹¹. Podání odvolání rovněž vylučuje vyvlastňovací zákon, pokud došlo v průběhu řízení k uzavření smlouvy o získání práv⁴⁹²; vyvlastnitel ani vyvlastňovaný ale v tomto případě již o podání odvolání nebudou mít zájem, neboť

⁴⁸⁵ Viz § 24 odst. 4 písm. d) VyvlZ.

⁴⁸⁶ Srov. § 72 odst. 1 správního řádu.

⁴⁸⁷ Viz § 25 odst. 1 VyvlZ.

⁴⁸⁸ Srov. § 73 odst. 1 a § 74 odst. 1 správního řádu.

⁴⁸⁹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 144.

⁴⁹⁰ Viz § 81 odst. 1 správního řádu.

⁴⁹¹ Viz § 4a odst. 2 liniového zákona.

⁴⁹² Srov. § 23 odst. 3 VyvlZ.

všechny sporné otázky vyřešili. Aby se předešlo případným negativním důsledkům nesprávného rozhodnutí, musí vyvlastňovací úřad účastníky poučit o možnosti odvolání podat⁴⁹³.

Řízení o odvolání se vede podle správního řádu s drobnými odchylkami, které stanoví vyvlastňovací zákon. Odvolání může podat každý účastník řízení, a to zpravidla v obecné 15denní lhůtě ode dne oznámení rozhodnutí u vyvlastňovacího úřadu, který rozhodoval v 1. stupni⁴⁹⁴. O odvolání nicméně rozhoduje nadřízený správní orgán, kterým je krajský úřad nebo Ministerstvo pro místní rozvoj⁴⁹⁵. Zvláště u rozhodnutí, jímž bylo vyhověno žádosti o vyvlastnění a které má vždy několik výroků, je významné ustanovení § 82 odst. 1 správního řádu. Napadnout lze totiž i jen jeden z výroků rozhodnutí. Obecně platí, že jsou-li výroky od sebe oddělitelné, nabývají ostatní nenapadené výroky právní moci a vykonatelnosti⁴⁹⁶. Vyvlastňovací zákon ale přistupuje k trochu jinému řešení⁴⁹⁷. Z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že pokud podá některý z účastníků včasné a přípustné odvolání proti některému z výroků o vyvlastnění, *ex lege* nastává odkladný účinek i pro ostatní výroky, tedy jak pro zbývající výroky o vyvlastnění, tak pro všechny výroky o náhradě⁴⁹⁸. Žádný výrok rozhodnutí tedy nemůže nabýt právní moci, vykonatelnosti, ani jiných právních účinků⁴⁹⁹. Tento odkladný účinek navíc ani nelze vyloučit, i když by byl naprosto neúčelný.

Vyvlastňovací zákon správně uznává určitou závislost ostatních výroků na výroku o vyvlastnění podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ (tj. na výroku o odnětí nebo omezení vlastnického práva či zrušení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni). Pro případ, že by odvolací správní orgán tento výrok zrušil, ztrácí ostatní výroky opodstatnění, neboť již není třeba uvádět, která práva třetích osob nezanikají, nebo stanovit výši náhrady, neboť vyvlastňovaný či jiná osoba nebude mít na výplatu náhrady nárok (alespoň do doby vydání nového rozhodnutí). Ale například výrok podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ (tj. výrok, kterým se určuje lhůta pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění) *de facto* žádný vliv na výroky o náhradě nemá. Zákonodárce tedy nevolí nejvhodnější řešení; postačovalo by přiznat odkladný účinek *ex lege*, pokud se účastník řízení odvolá proti výroku podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ. K jinému výkladu však v tomto případě dospět nelze, neboť zákonodárce výslovně uvádí, že má odvolání odkladný účinek na ostatní výroky rozhodnutí o vyvlastnění a vůbec se mezi nimi

⁴⁹³ Srov. § 68 odst. 5 správního řádu.

⁴⁹⁴ Viz § 81 odst. 1, § 83 odst. 1 a § 86 odst. 1 správního řádu.

⁴⁹⁵ Srov. § 178 odst. 2 správního řádu.

⁴⁹⁶ Viz § 82 odst. 3 správního řádu.

⁴⁹⁷ Srov. § 25 odst. 2 VyvlZ.

⁴⁹⁸ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 147.

⁴⁹⁹ Srov. § 85 odst. 1 správního řádu.

nerozlišuje, byť by to bylo účelnější. Zde doplním, že v opačné situaci, kdy odvolání směřuje pouze proti některému z výroků o náhradě, odkladný účinek ve vztahu k ostatním výrokům rozhodnutí *ex lege* nenastává.

V odvolacím řízení se posuzuje správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání a dále soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy⁵⁰⁰; přitom musí odvolací správní orgán respektovat zásadu koncentrace podle ustanovení § 22 odst. 2 VyvlZ, která platí pro správní řízení jako celek. Odvolací správní orgán je dále vázán zásadou zákazu *reformatio in peius* zakotvenou ustanovením § 25 odst. 4 VyvlZ. Nesmí tedy změnit výrok o náhradě v neprospěch vyvlastňovaného ani třetích osob. Toto omezení však platí pouze tehdy, pokud odvolací orgán sám rozhodne a nevrací věc k dalšímu řízení. Z toho tedy vyplývá, že i přes tento zákaz se může stále vyplatit i vyvlastniteli podat odvolání do výroků o náhradě a může se domoci jejího snížení prostřednictvím nového rozhodnutí orgánu 1. stupně⁵⁰¹. V opačném případě by byl vyvlastnitel *de facto* zbaven možnosti obrany ve správním řízení, zatímco právo vyvlastňovaného nebo třetích osob by zůstalo nedotčeno i přes případné závažné vady napadeného rozhodnutí. O odvolání se rozhoduje podle obecné právní úpravy správního řádu⁵⁰². Autoremedura je ale v případě vyvlastňovacího řízení vyloučena. Jakékoliv přehodnocení vlastního rozhodnutí ze strany vyvlastňovacího úřadu ve prospěch jednoho z účastníků působí újmu účastníkům jiným⁵⁰³.

Ostatním opravným a dozorčím prostředkům se vyvlastňovací zákon nevěnuje, postupuje se tedy výhradně podle právní úpravy správního řádu. Stručně tedy uvedu jednotlivé možnosti přezkumu. V první řadě lze rozhodnutí, které již nabylo právní moci, zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, a to pro jeho rozpor s právními předpisy⁵⁰⁴. Jedná se o jeden z dozorčích prostředků, neboť jej nelze zahájit na návrh. Účastníci předchozího řízení a jiné osoby mohou pouze podat podnět, kterým se správní orgán nemusí zabývat. Druhým prostředkem přezkumu je obnova řízení⁵⁰⁵. Směřuje opět proti pravomocnému rozhodnutí – tentokrát však z důvodu, že se dodatečně objevily pochybnosti o tom, zda rozhodnutí vychází ze správných skutkových okolností. Obnovu řízení lze zahájit jak na návrh, tak z moci úřední. Skládá se ze dvou procesních stádií, jimiž jsou řízení o povolení obnovy řízení, kde se posuzuje, zda jsou naplněny zákonné

⁵⁰⁰ Viz § 89 odst. 2 správního řádu.

⁵⁰¹ Srov. § 90 odst. 3 správního řádu.

⁵⁰² Viz § 90 odst. 1 správního řádu.

⁵⁰³ Srov. § 87 správního řádu.

⁵⁰⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 280.

⁵⁰⁵ Tamtéž, s. 277–279.

podmínky obnovy řízení, a nové řízení, kde se věc opětovně projedná a zohlední se nové skutečnosti.

2.6.7 Zrušení vyvlastnění

Část šestá vyvlastňovacího zákona se věnuje specifickému procesnímu institutu, který se nazývá zrušení vyvlastnění. Spočívá ve zrušení pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění, přestože není vydáno v rozporu s právními předpisy. Vyvlastňovací úřad rozhoduje o zrušení vyvlastnění na žádost vyvlastňovaného v samostatném správním řízení. Z toho vyplývá například to, že okruh účastníků vyvlastňovacího řízení a účastníků řízení o žádosti o zrušení vyvlastnění se nemusí shodovat. Jimi totiž budou pouze vyvlastňovaný jako žadatel a vyvlastnitel, neboť tito mají mezi sebou v důsledku existence rozhodnutí o vyvlastnění společenství vzájemných práv a povinností⁵⁰⁶. Zástavní věřitel a další třetí osoby účastníky nebudou, neboť rozhodnutím nemohou být již žádným způsobem dotčeni⁵⁰⁷. Dalším důsledkem samostatné povahy tohoto řízení je i ta skutečnost, že lze uplatnit veškeré prostředky ochrany jako proti jakémukoliv jinému správnímu rozhodnutí.

Žádosti o zrušení vyvlastnění lze vyhovět, bude-li naplněn některý z taxativně uvedených důvodů⁵⁰⁸. Prvním důvodem je skutečnost, že vyvlastnitel nezaplatil vyvlastňovanému náhradu při vyvlastnění ani do 30 dnů po uplynutí lhůty, kterou stanovil vyvlastňovací úřad v rozhodnutí o vyvlastnění. Nejpozději po 90. dni po právní moci rozhodnutí lze tedy v takovém případě žádat o zrušení vyvlastnění⁵⁰⁹. Nejedná se však o častý případ, neboť vyvlastnitel je povinen náhradu zaplatit, protože bylo jeho žádosti vyhověno. Častějším důvodem může být skutečnost, že vyvlastnitel nezhájil uskutečňování účelu vyvlastnění ve stanovené lhůtě. Poslední důvod zrušení vyvlastnění spočívá v tom, že ve lhůtě pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění došlo ke zrušení nebo pozbytí platnosti příslušného územního rozhodnutí určujícího využití vyvlastňovaného pozemku (nebo stavby) pro daný účel.

Právní úprava zrušení vyvlastnění se již nezabývá tím, jak řešit situaci, kdy důvod, pro nějž podal vyvlastňovaný žádost, odpadl dříve, než vyvlastňovací úřad rozhodl. V takovém případě by mělo být řízení o žádosti zastaveno podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Žádost se totiž stala dodatečně zjevně bezpředmětnou. Zrušení vyvlastnění je institutem, který má zvrátit

⁵⁰⁶ Srov. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁵⁰⁷ Srov. § 27 odst. 2 správního řádu a § 26 odst. 2 věta druhá VyvLZ.

⁵⁰⁸ Viz § 26 odst. 1 VyvLZ.

⁵⁰⁹ Srov. § 24 odst. 4 písm. a) a § 25 odst. 3 VyvLZ.

účinky vyvlastnění, pokud se v dalším procesu realizace záměru nepostupuje tak, jak by mělo. Pokud dodatečně vyvlastnitel odstraní důvod pro podání žádosti o zrušení vyvlastnění, není nutné ani hospodárné, aby takové žádosti vyvlastňovací úřad vyhověl. Vyvlastnitel by totiž po zrušení vyvlastnění podal záhy novou žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení, jehož výsledkem by pravděpodobně bylo meritorní rozhodnutí o téměř stejném obsahu jako původní zrušené rozhodnutí. Lze alespoň uvažovat o tom, že i kdyby se žádosti o zrušení vyvlastnění pro odpadnutí důvodu jejího podání nevyhovělo, mohl by se vyvlastňovaný alespoň domoci náhrady škody v důsledku porušení povinnosti vyvlastnitel⁵¹⁰ (to si lze představit například v případě prodlení s výplatou náhrady za vyvlastnění, kdy vyvlastňovaný nedodrží v důsledku prodlení vyvlastnitel své smluvní povinnosti z kupní smlouvy na novou nemovitost – zejména včasné uhrazení kupní ceny).

Rozhodnutí o zrušení vyvlastnění má za cíl obnovit právní stav, který tu byl před vydáním rozhodnutí o vyvlastnění. Neplatí to však zcela⁵¹¹. Práva, která byla vyvlastňovanému odňata nebo omezena, vyvlastňovaný znovu nabude dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění⁵¹². Práva třetích osob, která zanikla v důsledku vyvlastnění (a to včetně práva nájmu zaniklého výpovědí podle ustanovení § 7 odst. 2 VyvlZ), se již ale neobnovují. Vyvlastňovaný je navíc povinen vrátit do 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění všechny náhrady při vyvlastnění⁵¹³; výjimku tvoří pouze ta část náhrady podle ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ, kterou již vyvlastňovaný vynaložil. S ohledem na skutečnost, že krátce po rozhodnutí o vyvlastnění mohl vyvlastňovaný náhradu utratit, musím uvést, že mnohdy naopak nebude v jeho zájmu o zrušení vyvlastnění žádat. Považuji tak za vhodné, že k němu nedochází *ex lege*. Pokud byly namísto peněžité náhrady poskytnuty vyvlastňovanému náhradní pozemky (nebo stavby), přechází tyto dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění zpět do vlastnictví vyvlastnitel. V takovém případě lze spíše předpokládat, že bude mít vyvlastňovaný o zrušení vyvlastnění zájem, byť stále platí, že musí vrátit i případný rozdíl v ceně směňovaných nemovitostí⁵¹⁴.

Ustanovení § 26 odst. 2 VyvlZ již bohužel neřeší situaci, kdy by vyvlastnitel před rozhodnutím o zrušení vyvlastnění převedl vyvlastněný pozemek na jiného. Zde odkážu na judikát Nejvyššího soudu, podle něž není možné, aby zaniklo vlastnické právo třetí osoby jen proto, že pravomocné

⁵¹⁰ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 163.

⁵¹¹ Viz § 26 odst. 2 VyvlZ.

⁵¹² Srov. § 1114 občanského zákoníku.

⁵¹³ Viz § 26 odst. 3 VyvlZ.

⁵¹⁴ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 163.

rozhodnutí o vyvlastnění bylo zrušeno⁵¹⁵. Odlišný názor mám pouze, půjde-li o situaci, kdy vyvlastnitel převede své vlastnické právo, aby se vyhnul zrušení vyvlastnění, a(nebo) nabyvateli bude tato skutečnost známa. Takové právní jednání by bylo zjevným zneužitím práva, které nepožívá právní ochrany⁵¹⁶.

Pokud vyvlastňovací úřad žádosti o zrušení vyvlastnění vyhoví, je vyvlastnitel povinen nahradit vyvlastňovanému škodu nebo jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s vyvlastněním⁵¹⁷.

2.6.8 Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny zakotvuje právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby toto rozhodnutí přezkoumal. Z pravomoci soudu přitom nelze vyloučit přezkoumávání takových rozhodnutí, jež se týkají základních práv a svobod podle Listiny. Mezi taková rozhodnutí se samozřejmě řadí i rozhodnutí o vyvlastnění, a to bez ohledu na to, zda se má přezkum týkat výroků o vyvlastnění nebo výroků náhradových. Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění však přichází až subsidiárně⁵¹⁸ pro případ, že řádný opravný prostředek (konkrétně odvolání) nepřinesl dotčené osobě nápravu, které se domáhala, nebo případně pokud se této nápravy vůbec domáhat nemohla, protože s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv být mělo.

Právní řád České republiky v současné době uplatňuje u vyvlastnění tzv. duální soudní ochranu, kdy se výroky o vyvlastnění přezkoumávají na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a výroky o náhradě se přezkoumávají na základě žaloby podle části páté občanského soudního řádu⁵¹⁹. Ve správním soudnictví se totiž poskytuje ochrana pouze veřejným subjektivním právům⁵²⁰. Vůle vyvlastňovaného nebo jeho (ne)souhlas s vyvlastněním je naprosto irelevantní (ledaže má povahu důvodných námitek proti vyvlastnění; i přesto ale nebude vyvlastňovaný v rovném postavení a je na uvážení vyvlastňovacího úřadu, jak tyto námitky vyhodnotí, byť si nemůže počínat svévolně)⁵²¹. Výrokem o vyvlastnění se zakládá právo jiné osoby k majetku vyvlastňovaného a stanoví se obsah takového práva. Navíc se musí poskytnout ochrana veřejnému

⁵¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 10. 4. 2001 sp. zn. 22 Cdo 3035/2000.

⁵¹⁶ Srov. § 8 občanského zákoníku.

⁵¹⁷ Viz § 27 VyvZ.

⁵¹⁸ Srov. § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a § 247 odst. 2 občanského soudního řádu.

⁵¹⁹ Viz § 28 odst. 1 VyvZ.

⁵²⁰ Srov. § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 12. 2004, č. j. 4 As 47/2003-136.

zájmu. Naproti tomu v občanském soudním řízení se chrání práva, jež vyplývají z poměrů soukromého práva⁵²², mezi něž se dle judikatury řadí i právo na náhradu za vyvlastnění. Jak jsem již uvedl výše, náhrada je považována na institut soukromoprávní, kde vystupují v rovném postavení vyvlastnitel a vyvlastňovaný (a to i přesto, že je poskytnutí náhrady garantováno již Listinou, nikoliv pouze občanskoprávními předpisy). Navíc je jejím účelem dosažení rovnováhy v (soukromé) majetkové sféře dotčených osob.

Výroky o vyvlastnění lze tedy napadnout žalobou proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“). Aktivně legitimován je zejména⁵²³ každý, kdo tvrdí že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím o vyvlastnění. Žalobu může podat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, a to bez ohledu na to, zda byla účastníkem předchozího správního řízení. Zde se tedy otevírá možnost poskytnutí ochrany některým oprávněným z práv třetích osob, jež nebyly účastníky řízení z důvodu opomenutí zákonodárce. Předpokladem existence aktivní legitimace ale je, že lze alespoň uvažovat o negativním dopadu na majetkovou sféru žalobce. Žalovaným je vždy správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni⁵²⁴. Náležitosti žaloby upravuje ustanovení § 71 odst. 1 soudního řádu správního. Z nich zdůrazním pouze tzv. žalobní body, ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné nebo nicotné. Totéž platí i o vytýkaných procesních vadách. Správní soud totiž přezkoumává napadené rozhodnutí, resp. jeho jednotlivé výroky pouze v mezích žalobních bodů⁵²⁵. Je tedy odpovědností žalobce, aby tyto (byť stručně, ale jasně) vymezil. Žalobce ale není (na rozdíl od vyvlastňovacího řízení) omezen zásadou koncentrace; může tedy uvádět i nové skutečnosti a důkazy, pokud tak učiní ve lhůtě pro podání žaloby – soud koneckonců není vázán skutkovým stavem, který zjistily orgány veřejné správy⁵²⁶.

Lhůta pro podání žaloby činí dva měsíce ode dne, kdy je rozhodnutí žalobci oznámeno formou doručení jeho písemného vyhotovení⁵²⁷. Zejména u vyvlastnění je pak významná lhůta podle ustanovení § 72 odst. 3 soudního řádu správního. Pokud se totiž žalobce chybně brání proti výrokům o vyvlastnění žalobou podle části páté občanského soudního řádu, běží mu lhůta o délce 1 měsíc od právní moci rozhodnutí o zastavení občanskoprávního řízení k podání správní žaloby.

⁵²² Srov. § 7 odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵²³ Viz § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

⁵²⁴ Viz § 69 soudního řádu správního.

⁵²⁵ Srov. § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

⁵²⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 20/2014-88.

⁵²⁷ Srov. § 72 odst. 1 soudního řádu správního.

Věcně a místně příslušným soudem je ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo vyvlastňovacího úřadu, který rozhodoval ve věci v 1. stupni⁵²⁸. Žaloba, jež směřuje proti výroku podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ má ze zákona odkladný účinek, pokud ji podává vyvlastňovaný⁵²⁹. Jedná se však o formulaci nepřesnou, neboť z ní nevyplývá, na co všechno se odkladný účinek vztahuje. Jistě ale nedochází k nabytí účinků výroků o vyvlastnění, tj. zejména ke změně vlastnictví k vyvlastňovaným pozemkům (nebo stavbám), k omezení nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemeni nebo k zániku práv třetích osob. S ohledem na skutečnost, že lhůta pro výplatu náhrady při vyvlastnění je vázána na výrok o vyvlastnění, i tato povinnost by se měla odložit (obzvláště proto, že odkladný účinek nastává podáním žaloby pouze ze strany vyvlastňovaného, který si tak musí rozmyslet, zda je pro něj výhodnější podat žalobu nebo raději ihned převzít náhradu a záležitostí se již nezabývat).

Pokud soud zjistí, že je žaloba důvodná, zruší napadené rozhodnutí (a případně i rozhodnutí orgánu nižšího stupně) a zároveň vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, který bude vázán právním názorem soudu⁵³⁰. V opačném případě soud žalobu zamítne⁵³¹. Vyvlastňovací zákon stanoví, že zrušením výroku podle ustanovení § 24 odst. 3 VyvlZ pozbývá platnosti i výrok podle ustanovení § 24 odst. 4 VyvlZ⁵³². Rozhodnutí o vyvlastnění má ale v každé z těchto skupin několik výroků. Přitom platí, že jeden výrok může být závislý na druhém a bez něj se tak stává obsoletním. Naproti tomu mezi některými výroky žádný závislý vztah není (vizte předešlý výklad k odkladnému účinku odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění). Ze vzájemných vazeb mezi jednotlivými výroky tak lze zjistit, že formulace, kterou užil zákonodárce, není vhodná. Proč by kupříkladu mělo mít vliv pouhé zrušení výroku podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ na existenci výroku o náhradě při vyvlastnění. Dle mého názoru vzniká pochybením zákonodárce nejistota o tom, jaké výroky jsou rozhodnutím o správní žalobě dotčeny. Citované ustanovení totiž není zdaleka tolik přesné jako již dříve komentované ustanovení § 25 odst. 2 VyvlZ. Frumarová⁵³³ proto nabízí vyřešit tento problém teleologickým výkladem. Podle ní má zákonodárce na mysli nikoliv každý výrok o vyvlastnění ale pouze výrok podle ustanovení § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ, tedy výrok o odnětí nebo omezení práva k vyvlastňované nemovitosti. Zde nelze mít pochyb o tom, že ostatní výroky jsou na tomto výroku závislé a bez něj by neměly důvod existovat. Jedná

⁵²⁸ Viz § 7 odst. 1 a 2 soudního řádu správního.

⁵²⁹ Viz § 28 odst. 4 VyvlZ.

⁵³⁰ Viz § 78 odst. 1, 3, 4 a 5 soudního řádu správního.

⁵³¹ Viz § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

⁵³² Srov. § 28 odst. 2 VyvlZ.

⁵³³ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 191–192.

se tedy o vhodné řešení. Vyvlastňovací zákon již dále nijak soudní přezkum výroků o vyvlastnění neupravuje – není tak například omezena možnost se proti rozhodnutí správního soudu bránit, a to podáním kasační stížnosti⁵³⁴.

Výroky o náhradě se projednávají na základě žaloby v občanském soudním řízení, které se od správní žaloby v jistých ohledech významně liší. Za prvé je jinak vymezen okruh účastníků řízení⁵³⁵, kdy se mezi ně řadí jen žalobce⁵³⁶ (jím bude nejčastěji vyvlastňovaný nebo zástavní a podzástavní věřitel, kterým má být přímo vyplacena část náhrady⁵³⁷) a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Správní orgán sám tak účastníkem není, byť se má možnost k žalobě alespoň písemně vyjádřit⁵³⁸. To je důsledkem toho, že ve vztahu týkajícím se náhrady již správní orgán nevystupuje; jedná se rovnoprávný vztah mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným. Nanejvýš zde mohou vystupovat ještě třetí osoby oprávněné k převzetí náhrady, jak jsem naznačil výše. K podání žaloby stanoví vyvlastňovací zákon lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, kterou nelze prominout⁵³⁹; ta je tedy kratší než podle obecné právní úpravy⁵⁴⁰. Pokud se bude žalobce chybně bránit proti výrokům o náhradě správní žalobou, má možnost žalobu podle části páté občanského soudního řádu podat do 1 měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí správní žaloby⁵⁴¹. O žalobě bude rozhodovat v 1. stupni krajský soud⁵⁴². Ten může rovněž přiznat na žádost žalobce odkladný účinek (to je rozdíl od řízení o přezkumu výroků o vyvlastnění, kde se odkladný účinek přiznává *ex lege*⁵⁴³). Obdobně jako v řízení podle soudního řádu správního platí, že soud projednává věc jen v mezích, ve kterých se žalobce domáhal projednání sporu, přičemž není vázán skutkovým stavem, který zjistil správní orgán⁵⁴⁴. Rozhodování o žalobě má však jinou podobu. Narozdíl od řízení před správními soudy se neuplatňuje kasační princip, podle nějž může soud rozhodnutí pouze zrušit, pokud jej považuje za vadné, občanskoprávní soud rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu rovnou svým rozsudkem změní⁵⁴⁵. Za tímto účelem tedy občanskoprávní soud dle judikatury má veškerá oprávnění, která může

⁵³⁴ Srov. § 102 soudního řádu správního.

⁵³⁵ Viz § 250a odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵³⁶ Viz § 246 odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵³⁷ Srov. § 14 odst. 2 VyvlZ.

⁵³⁸ Srov. § 250c odst. 2 občanského soudního řádu.

⁵³⁹ Viz § 28 odst. 2 VyvlZ.

⁵⁴⁰ Srov. § 247 odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵⁴¹ Viz § 82 odst. 3 občanského soudního řádu.

⁵⁴² Viz § 28 odst. 1 VyvlZ.

⁵⁴³ Srov. § 248 odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵⁴⁴ Viz § 250f a § 250e odst. 1 občanského soudního řádu.

⁵⁴⁵ Viz § 250j občanského soudního řádu.

v předchozím správním řízení činit vyvlastňovací úřad⁵⁴⁶. Pravdou však je, že ve skutečnosti má soud širší škálu oprávnění – ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ totiž upravuje tzv. moderační právo soudu co do výše poskytované náhrady. Soud tedy může přiznat náhradu překračující rozsah ustanovení § 10 VyvlZ. Jedná se o celkem nesystematickou právní úpravu, která odporuje samému principu subsidiarity žaloby podle části páté občanského soudního řádu⁵⁴⁷, kdy se vyvlastňovaný musí odvolat a poté ještě podat žalobu, aby mohl vůbec získat takovou náhradu, která opravdu zmírní tvrdost vyvlastnění. Přitom by k soudnímu řízení vůbec dojít nemuselo, pokud by stejné oprávnění měl již vyvlastňovací úřad. Jak poznamenává i komentář k vyvlastňovacímu zákonu, jedná se o poněkud absurdní situaci, neboť vyvlastňovací úřad jistě disponuje dostatečnými znalostmi a zkušenostmi k tomu, aby toto právo mohl vykonávat. Navíc je jeho povinností stanovit náhradu tak, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projevila v důsledku vyvlastnění⁵⁴⁸. Pokud jde o povahu tohoto institutu, tak je třeba v prvé řadě říci, že platí, že soud musí při určování výše náhrady zohlednit všechny skutečnosti tak, aby dospěl k náhradě, jež bude spravedlivá. Přitom přihlíží k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku (nebo stavby) a k mimořádným okolnostem věci. Soud disponuje oprávněním přiznat nad rámec ustanovení § 10 VyvlZ i tzv. dodatečnou náhradu, a to v zákonem stanoveném limitu:

- a) za účelem zmírnění tvrdosti vyvlastnění (tím se rozumí i situace, kdy je vyvlastňovanému odňato vlastnické právo k pozemku nebo stavbě, jež nabyl před více než 15 lety za úplatu),
- b) pokud se pozemek (nebo stavba) nachází v zastavěném území (tento důvod se zdá být naprosto nadbytečným, neboť tuto skutečnost zohlední již sama cena obvyklá, z jejíž podstaty vyplývá, že se budou za účelem stanovení výše náhrady porovnávat obdobné nemovitosti – pro posouzení, zda se skutečně jedná o obdobnou nemovitost, je významná i její poloha⁵⁴⁹),
- c) pokud se pozemek (nebo stavba) nachází v území se zvláštní architektonickou hodnotou nebo se zvláštní historickou hodnotou (tuto skutečnost lze, na rozdíl od předchozího bodu, jen špatně zohlednit v ceně obvyklé – zejména proto, že obdobné nemovitosti nemusí být v rozhodné době na trhu dostupné),
- d) pokud má pozemek (nebo stavba) význam pro podnikatelskou činnost vyvlastňovaného.

⁵⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 3380/2014.

⁵⁴⁷ Srov. § 247 odst. 2 občanského soudního řádu.

⁵⁴⁸ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 174.

⁵⁴⁹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 175.

Z vymezení jednotlivých důvodů pro zvýšení náhrady je patrný další nedostatek této úpravy – řeší se pouze zmírnění následků vyvlastnění pro vyvlastňovaného, nikoliv pro třetí osoby, které rovněž mohou být negativně dotčeny.

Proti rozhodnutí soudu v občanskoprávním řízení se lze bránit na základě odvolání. Možnost podat dovolání rovněž není omezena⁵⁵⁰. Na rozdíl od přezkumu výroků o vyvlastnění má tedy žalobce k dispozici až 3 soudní instance.

2.6.9 Závěr

Význam procesní právní úpravy spočívá v tom, že poskytuje rámec, v němž se uskutečňuje hmotněprávní úprava. Je tedy důležité, aby procesní právo zohledňovalo všechny instituty hmotného práva, které se příslušné otázky týkají. Jinak vznikají problematické mezery v právu. Vyvlastňovací řízení a vyvlastnění je jedním z dobrých příkladů takových mezer. Vymezení účastenství ve vyvlastňovacím řízení nezohledňuje existenci všech práv třetích osob, které mohou v souladu s ustanovením § 6 VyvlZ zanikat. Zároveň tak dotčeným osobám ani neposkytuje náhradu. Krom toho, že tedy zákonná úprava nezmiňuje některá práva vůbec (např. právo stavby), s některými pro změnu nepracuje vhodným způsobem (např. smluvní a zákonná předkupní práva). Zejména v prvním případě se jedná o jeden z důsledků toho, že doposud (tedy ani po více než 8 letech) nebyla ve vyvlastňovacím zákoně v plném rozsahu promítnuta rekonstrukce soukromého práva, díky níž se okruh dotčených práv rozšířil.

Cílem vyvlastňovacího řízení je dosažení vydání meritorního rozhodnutí. S ohledem na rozličnost otázek, s nimiž se musí vyvlastňovací úřad vypořádat, je rozhodnutí o vyvlastnění co do výrokové části jedno z těch komplikovanějších. Právní úprava se tedy snaží vypořádat s vazbami mezi všemi výroky rozhodnutí, a to jak pro účely vymezení účinků zrušení části rozhodnutí o vyvlastnění na zbývající části tohoto rozhodnutí, tak pro účely správného nastavení odkladného účinku odvolání nebo žaloby. Zákonodárce však přitom není pečlivý a neřeší vazby mezi „méně nápadnými“ výroky, díky čemuž lze dospět k nepraktickým a nelogickým závěrům, které nelze vždy překlenout výkladem. Právní úprava by tedy měla v této části projít novelizací.

Posledním příkladem nevhodné (nebo přesněji nekoncepční) právní úpravy je institut tzv. moderačního práva. Vzhledem k tomu, že se jedná o nástroj, který má individualizovat postupy při stanovení odpovídající náhrady a zmírňovat tvrdosti vyvlastnění, neexistuje dobré vysvětlení,

⁵⁵⁰ Tamtéž, s. 173.

proč se toto právo přiznává pouze soudu, nikoliv již vyvlastňovacímu úřadu. To přitom vyvlastňované motivuje se soudit. Tato právní úprava nedoznává změn ani v případě režimu liniového zákona (o tom dále), což je s podivem, neboť zákonodárce (správně) vnímá, že stanovení náhrady mnohdy protahuje vyvlastnění nejvíce.

3 Zvláštní právní úpravy vyvlastnění

Vyvlastňovací zákon je obecným právním předpisem pro otázky vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení. Jak již bylo naznačeno výše, není však jediným významným předpisem. Existují právní úpravy, které do sebe začleňují (byť i zcela nesystematicky) svébytnou úpravu vyvlastnění⁵⁵¹; naproti tomu existuje i právní úprava, která se věnuje pouze vybraným otázkám – s ohledem na specifickou povahu realizace některých záměrů. Taková právní úprava může být více či méně komplexní – v některých případech se pouze nepatrně odchyluje od vyvlastňovacího zákona⁵⁵², jindy zasahuje do obecné právní úpravy výrazným způsobem.

V této kapitole se zaměřím na dvě právní úpravy. Ta první (zákon o zajišťování obrany) je příkladem svébytné právní úpravy, jež má otázku vyvlastnění upravit komplexně a nezávisle na vyvlastňovacím zákonu. Ta druhá (liniový zákon) je naopak příkladem speciální právní úpravy, která řeší vybrané otázky vyvlastnění pro strategickou infrastrukturu České republiky. Zvláštní pozornost pak bude v rámci liniového zákona věnována institutu tzv. mezitímního rozhodnutí.

3.1 Zákon o zajišťování obrany České republiky

Zákon o zajišťování obrany upravuje nezávisle na vyvlastňovacím zákonu tzv. zkrácené vyvlastňovací řízení. Jedná se dokonce o úpravu, která svým stářím předchází samotný vyvlastňovací zákon, neboť pochází již z roku 1999. Potřeba této zvláštní úpravy vyvěrá již ze samotného expropriačního titulu, jemuž se věnuje ustanovení § 45 odst. 1 zákona o zajišťování obrany. Tím je, jak napovídá i sám název zákona, zajišťování obrany státu. Co se tímto pojmem rozumí, upřesňuje jedno z úvodních ustanovení zákona – má jít o souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením⁵⁵³. Významné z hlediska vyvlastnění je zejména upřesnění, že se jedná o určitý soubor opatření pro obranu státu před vnějším napadením. Vyvlastnění ve zkráceném řízení je tedy vyloučeno např. při domácích nepokojích. Další podmínkou, která se musí naplnit, je předchozí vyhlášení některého ze zákonem uvedených mimořádných krizových stavů. Vyvlastnit ve zkráceném řízení lze buď za stavu ohrožení státu⁵⁵⁴, nebo za válečného stavu⁵⁵⁵. Pro zajištění obrany a bezpečnosti České republiky je možné vyvlastnit

⁵⁵¹ Srov. např. § 30a zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví.

⁵⁵² Srov. např. § 104 odst. 3 a 4 zákona o elektronických komunikacích.

⁵⁵³ Viz § 2 odst. 1 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁵⁴ Viz čl. 7 zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁵⁵⁵ Viz čl. 39 Ústavy.

pozemky (a stavby) i mimo rámec této zvláštní právní úpravy, a to za užití expropriačního titulu upraveného v ustanovení § 170 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Tehdy se již vyhlášení mimořádných krizových stavů nevyžaduje a postupuje se podle „nezrychlené“ právní úpravy vyvlastňovacího zákona. S tím je však již vyloučeno vyvlastnění věcí movitých (s výjimkou naprosto výjimečného vyvlastnění některých movitých staveb). Zákon o zajišťování obrany totiž umožňuje vyvlastnit jakékoliv věci, ať už movité nebo nemovité, za předpokladu, že jsou nezbytné k dosažení účelu vyvlastnění⁵⁵⁶. K podmínkám vyvlastnění se právní úprava příliš nevyjadřuje. Pouze stručně zakotvuje subsidiaritu vyvlastnění, aniž by blíže stanovila, co musí vyvlastnitel učinit, aby mohl vyvlastňovací úřad uzavřít, že tato podmínka byla splněna. Jediné, z čeho bude při svém rozhodování vycházet, je odůvodnění návrhu na vyvlastnění⁵⁵⁷, z něhož musí být patrné, proč si nelze vhodnou věc opatřit jiným způsobem. Zákon o zajišťování obrany k podmínkám dále výslovně uvádí, že vyvlastnění lze uskutečnit pouze za náhradu (čímž pouze opakuje, co říká již sama Listina), jež má být určena podle zvláštních právních předpisů. Z toho lze dovodit, že se bude postupovat podle zákona o oceňování majetku a náhrada se bude rovnat v první řadě ceně obvyklé, případně tržní hodnotě věci⁵⁵⁸. Nedostatkem právní úpravy je, že se již neřeší související náklady vyvlastňovaného v souvislosti s vyvlastněním (neexistuje tedy ekvivalent náhrady podle ustanovení § 10 odst. 2 VyvlZ). Je otázkou, jak by se k tomuto problému postavila judikatura, pokud by měla možnost. Lze však uvažovat nad subsidiárním použitím ustanovení § 1039 odst. 1 občanského zákoníku, jež by mohlo vyplňovat mezery v právní úpravě podobně jako v případě vyvlastňovacího zákona.

Zbytek právní úpravy v zákoně o zajišťování obrany se již věnuje vyvlastňovacímu řízení, které se zahajuje na návrh správního úřadu (nikoliv fyzické nebo právnické osoby)⁵⁵⁹. Přílohou návrhu bude i potvrzení Ministerstva obrany o tom, že jde o vyvlastnění k účelům zajišťování obrany státu, ledaže je toto ministerstvo současně navrhovatelem⁵⁶⁰. O návrhu rozhoduje vyvlastňovací úřad, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Místní příslušnost se liší podle toho, zda se navrhuje vyvlastnění věci nemovité (úřad je příslušný podle toho, v jakém správním obvodu se věc nachází) nebo věci movité (úřad je příslušný podle místa trvalého pobytu nebo sídla vlastníka věci). Aby byla zajištěna alespoň nezbytná ochrana práv účastníků řízení, mají

⁵⁵⁶ Srov. § 45 odst. 1 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁵⁷ Srov. § 46 odst. 2 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁵⁸ Srov. § 2 odst. 1 a 3 zákona o oceňování majetku.

⁵⁵⁹ Srov. § 46 odst. 1 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶⁰ Viz § 46 odst. 2 zákona o zajišťování obrany.

tito možnost se k věci vyjádřit⁵⁶¹. Pravděpodobně v důsledku obav, že by případná lhůta poskytnutá účastníkům k vyjádření byla příliš krátká, stanoví zákon, že nesmí být kratší než 3 dny. V této lhůtě se navíc musí ještě provést místní šetření, a to za účelem ocenění vyvlastňované věci⁵⁶². Následně má vyvlastňovací úřad rozhodnout, k čemuž se stanoví lhůta 7 dnů ode dne zahájení řízení⁵⁶³. Jedná se však o lhůtu pořádkovou⁵⁶⁴. Domnívám se však, že alespoň nějaký důsledek by uvedená lhůta mít měla – lze si těžko představit, že by mohl vyvlastňovací úřad stanovit lhůtu pro vyjádření účastníků tak, že by se rovnala nebo by dokonce překračovala lhůtu uvedenou v zákoně pro vydání rozhodnutí. Takový postup by mohl ohrozit samotnou realizaci účelu vyvlastnění a byl by v rozporu se smyslem této právní úpravy.

Přestože je formulace ustanovení § 49 odst. 5 zákona o zajišťování obrany matoucí, vyplývá z ní, že (obdobně jako v případě vyvlastňovacího zákona) obsahuje rozhodnutí o vyvlastnění samostatné výroky o vyvlastnění a o náhradě. Neznamena to však, že by zákon o zajišťování obrany přesně „kopíroval“ strukturu výrokové části rozhodnutí podle vyvlastňovacího zákona. Kupříkladu se vůbec neřeší lhůta k zahájení účelu vyvlastnění – ze samotné potřeby vést zkrácené vyvlastňovací řízení sice vyplývá, že vyvlastnitel věc pravděpodobně užije téměř okamžitě, otázkou případného vrácení práv, pokud tomu tak nebude, se však již zákon o zajišťování obrany nezabývá. Ten zná pouze institut vrácení věcných prostředků, jež vlastník poskytl pro účely obrany státu na základě povinnosti uložené mu obecním úřadem obce s rozšířenou působností tzv. dodávacím příkazem. V tomto případě však k přechodu vlastnického práva k věci ani k jeho trvalému omezení nedochází – stát pouze věc přechodně oprávněně drží a užívá a poté ji vrací zpět vlastníkovi⁵⁶⁵. Stejně tak se vůbec neřeší otázka existence práv třetích osob – k jejich zániku tak může dojít jen v případech, kdy zákon tento následek obecně předvídá⁵⁶⁶. Rozhodnutí o vyvlastnění se tak bez výroku o tom, která práva vyvlastněním nezanikají, obejde.

Dalšími náležitostmi rozhodnutí jsou samozřejmě srozumitelné a přesvědčivé odůvodnění a poučení o odvolání, jehož podání vyloučeno není, což rychlost rozhodování značně snižuje. Jedná se pravděpodobně o důsledek stáří právní úpravy, neboť v dnešní době by již pravděpodobně

⁵⁶¹ Srov. § 49 odst. 2 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶² Viz § 49 odst. 3 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶³ Srov. § 49 odst. 4 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶⁴ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 155–156.

⁵⁶⁵ Srov. § 16 ve spojení s § 20 odst. 1 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶⁶ Viz např. § 2222 odst. 1 občanského zákoníku, podle něž obecně platí, že nájem nelze vypovědět jen proto, že se změnil vlastník věci – pokud si to však strany nájemní smlouvy dříve sjednaly, lze nájem za určitých podmínek vypovědět.

zákonodárce možnost podat odvolání vyloučil⁵⁶⁷. K odvolání se poskytuje účastníkům řízení lhůta o délce 15 dnů, při řízení o odvolání se užije správní řád⁵⁶⁸.

Náhradu za vyvlastnění vyplácí Ministerstvo financí České republiky, a to na návrh vyvlastňovacího úřadu, který jej podá do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí⁵⁶⁹. Osobně se domnívám, že tato právní úprava neodpovídá požadavku na včasné poskytnutí náhrady za vyvlastnění a měla by být změněna. Tento požadavek vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který se k tomu okrajově vyjádřil například ve věci *Guillemin proti Francii*⁵⁷⁰, kde uvádí, že náhrada musí být vyplacena v přiměřené době. Při hodnocení přiměřenosti lhůty k výplatě náhrady bude tedy velmi záležet na tom, o jakou vyvlastňovanou věc se jedná. Nesmí totiž zůstat bez povšimnutí, že stát může vyvlastnit ve zrychleném řízení i nemovitosti. Lze si jen těžko představit, že by bylo v souladu s ústavním pořádkem, aby vyvlastňovaný nesl břemeno spočívající v tom, že by musel čekat i více než půl roku na to, aby si mohl pořídit náhradní nemovitost (obzvláště pokud by ji potřeboval k uspokojování svých bytových potřeb). Domnívám se, že v případě vyvlastnění věcí movitých by stávající úprava obstát ještě teoreticky mohla; v nastíněném případě ale nikoliv. Navíc jsem toho názoru, že když už lze odejmout, zrušit nebo omezit právo vyvlastňovaného ve zrychleném řízení, měla by být právní úprava vyvážená i co do rychlosti výplaty náhrady za vyvlastnění. Rozhodně by ale neměla být více nevýhodná, než je právní úprava vyvlastňovacího zákona, kde nesmí lhůta k výplatě překročit 60 dnů od právní moci výroku o vyvlastnění.

Na závěr této kapitoly nezbývá než uvést, že, přestože se právní úprava zákona o zajišťování obrany považuje za nezávislou na vyvlastňovacím zákonu, si nelze dobře představit, že by šlo podle ní bez další právní úpravy efektivně postupovat a zároveň šetřit práva účastníků řízení. Problematickou se jeví zejména lhůta pro výplatu náhrady za vyvlastnění. Dostatečně se právní úprava nevypořádává ani s právy třetích osob nebo s možnostmi vrácení vyvlastněných práv. Nezbývá než doufat, že se podle této právní úpravy nikdy postupovat nebude, neboť se nedomnívám, že by pro případ očekávané hrozby vnějšího napadení zákonodárce tuto právní úpravu novelizoval.

⁵⁶⁷ Srov. § 4a odst. 2 liniového zákona.

⁵⁶⁸ Viz § 50 odst. 1 a 2 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁶⁹ Viz § 51 odst. 1 zákona o zajišťování obrany.

⁵⁷⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Guillemin proti Francii* ze dne 21. 2. 1997, č. stížnosti 19632/92.

3.2 Liniový zákon

3.2.1 Význam a účel liniového zákona

Liniový zákon je právním předpisem, který řeší vybrané otázky související s celkovou realizací některých staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Jedná se o reakci zákonodárce na zdoluhavé povolovací procesy v České republice, které bylo třeba v případě strategických staveb urychlit⁵⁷¹. Z uvedeného tak vyplývá, že se liniový zákon nezabývá jen otázkami vyvlastnění, ale povolovacími procesy obecně a dále též související majetkoprávní přípravou⁵⁷². V rámci následujících kapitol však bude věnována pozornost téměř jen těm ustanovením liniového zákona, která alespoň nepřímo řeší hmotněprávní a procesní otázky vyvlastnění.

Na tomto místě připomínám kapitolu věnující se veřejnému zájmu jako ústavněprávní podmínce vyvlastnění. Veřejný zájem totiž musí být identifikován v každém jednotlivém případě vyvlastnění, což je plně v kompetenci orgánů moci výkonné. Zákonodárce nemůže určit, že konkrétní záměr je ve veřejném zájmu. Ústavní soud byl nucen tuto skutečnost potvrdit ve své judikatuře opakovaně, neboť zákonodárce nerespektoval první judikát v této věci (tzv. Jezy na Labi) a snažil se (bohužel nevhodně) hledat způsoby urychlení výstavby zejména dopravní infrastruktury (např. právní úprava zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, nebo zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně). Posledním pokusem o urychlení staveb významné infrastruktury je právě liniový zákon. Základem pro něj byl návrh skupiny poslanců na vydání zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35 z roku 2008⁵⁷³. Ustanovení § 1 odst. 2 tohoto návrhu opět v rozporu s judikaturou Ústavního soudu stanovilo, že je veřejný zájem na výstavbě této rychlostní komunikace s tím, že „[z]ávěr posouzení o tom, že jeden veřejný zájem převažuje nad jiným, na základě kterého byla vydána územně plánovací dokumentace, je závazný pro státní orgány rozhodující nebo podávající svá stanoviska v navazujících řízeních.“ Opět tedy byla odebrána moci výkonné možnost posoudit existenci převažujícího veřejného zájmu samostatně na základě předložených tvrzení a důkazů. V legislativním procesu však došlo k podstatným změnám oproti původnímu návrhu a tento problém byl úspěšně odstraněn; zároveň se vyřešila i tou dobou mírně ožehavá otázka míry

⁵⁷¹ To lze vyčíst například z důvodové zprávy k návrhu zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35 (který je rozebrán dále v této kapitole). Viz *Návrh skupiny poslanců na vydání zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35* [online]. [cit. 28.7.2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29514&pdf=1>

⁵⁷² Srov. § 1 odst. 1 liniového zákona.

⁵⁷³ *Návrh skupiny poslanců na vydání zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35* [online]. [cit. 28.7.2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29514&pdf=1>.

obecnosti právního předpisu, kdy se měla urychlit pouze výstavba rychlostní komunikace R35. Dne 27. 11. 2009 tedy nabyl liniový zákon účinnosti – tehdy ještě pod názvem „zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury“. Vodní a energetická infrastruktura a infrastruktura elektronických komunikací byly do liniového zákona začleněny později.

V současné době tedy liniový zákon upravuje „postupy při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami.“⁵⁷⁴. Má se tedy jednat o širokou škálu postupů a procesů; o pozici vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení v rámci nich však není pochyb, což potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu^{575, 576}.

Pochybnosti neexistují ani nad tím, že má liniový zákon přispět k urychlení těchto postupů a procesů (byť přitom platí, že by nemělo dojít k neospravedlnitelné újmě na právech zúčastněných osob). Otázkou tak může být, k jakému zrychlení tedy tato právní úprava dopomohla. Podal jsem tedy k Ministerstvu pro místní rozvoj České republiky, které je ústředním orgánem státní správy pro oblast vyvlastnění⁵⁷⁷ žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím⁵⁷⁸. Smyslem této žádosti bylo zjistit délku vyvlastňovacích řízení v závislosti na tom, podle jakého zákonného režimu jsou vedena (tedy zda se postupuje výhradně podle vyvlastňovacího zákona, zda se postupuje i podle liniového zákona, ať už s využitím institutu tzv. mezitímního rozhodnutí, o němž bude pojednáno dále, nebo bez něj). Ministerstvo pro místní rozvoj však takovými informacemi v podstatě nedisponuje, a to přestože, jak samo uvádí ve své odpovědi⁵⁷⁹, připravuje (coby ústřední orgán státní správy pro tuto oblast) zcela nový zákon o vyvlastnění, jehož cílem má být bezesporu i zrychlení „běžných“

⁵⁷⁴ Viz § 1 odst. 1 liniového zákona.

⁵⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 25. 6. 2015, č. j. 6 As 94/2015-20.

⁵⁷⁶ Je třeba doplnit, že ne každé rozhodnutí, jež spadá do vyvlastňovacího řízení v širším smyslu slova, se považuje za rozhodnutí vydané v řízení v souvislosti s urychlením výstavby strategické infrastruktury podle liniového zákona. Jako příklad poslouží rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění pro jeho nepřípustnost podle ustanovení § 92 správního řádu. V řízení o tomto rozhodnutí totiž nebyla dotčena právní moc rozhodnutí o vyvlastnění; navíc se ani neposuzovala práva a povinnosti účastníků řízení související s vyvlastněním a neaplikovaly se vyvlastňovací zákon nebo jiné související právní předpisy. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 4. 2016, č. j. 4 As 284/2015-105.

⁵⁷⁷ Viz § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

⁵⁷⁸ Uvedená žádost tvoří přílohu č. 1 této práce.

⁵⁷⁹ Uvedená odpověď tvoří přílohu č. 2 této práce.

vyvlastňovacích řízení. Každý si tak může položit otázku, jak hodlá tohoto cíle dosáhnout, pokud nemá dostatečný přehled o tom, jaké zrychlení přinesla doposud platná právní úprava (zejména liniového zákona, jehož některá ustanovení by se dala využít i pro obecné vyvlastňovací řízení, jak uvádím dále).

Veřejnosti dostupným zdrojem informací o délce vyvlastňovacích řízení je tak nanejvýš hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru (připravovaného) zákona o vyvlastnění⁵⁸⁰. Z něj lze vyčíst, že průměrné vyvlastňovací řízení trvá 364 dní (tedy skoro celý kalendářní rok), medián je poněkud přívětivější a rovná se 227 dnům (je tak o cca 37,6 % nižší). Tento významný rozdíl je způsoben tím, že ve velmi komplikovaných případech se průměr délky řízení několikanásobně překročí (lze předpokládat, že je to zejména kvůli sporům o výši náhrady). V rozhodné době nejdelší vyvlastňovací řízení trvalo téměř neuvěřitelných 2 426 dnů (tedy více než 6 let a 7 měsíců). Vyvlastňovací řízení jsou tak opravdu dlouhá – zejména pokud si uvědomíme, že v rozhodné době podal některý z účastníků řízení odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění pouze v 11 % všech případů. Pokud by se odvolání podávalo častěji, měli bychom ve statistikách jistě více řízení, která by překročila půl dekády nebo by se tomuto milníku alespoň významně přiblížila. Na druhou stranu lze tato data vnímat i pozitivně, neboť z nich lze nepřímo vyčíst, že vyvlastňovaní a další účastníci řízení jsou spíše s výší náhrady, kterou obdrží za odnětí, omezení nebo zánik jejich práv, spokojeni.

Lze tedy konstatovat, že zrychlit vyvlastňovací řízení alespoň pro strategické stavby je velmi potřebné; jak tomu napomáhá liniový zákon, se však nedozvíme. Z podstaty institutů, které liniový zákon nabízí, však lze předpokládat, že svůj účel plní. To už ale nevypovídá nic o tom, zda tím nepůsobí jiné závažné problémy (zejména újmu na právech dotčených účastníků) a zda tedy přeci jen nevýhody některých ustanovení liniového zákona nepřevyšují výhody.

3.2.2 Aplikace liniového zákona

Již jsem výše naznačil, že liniový zákon nedopadá na všechny stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Tyto pojmy jsou v rámci liniového zákona pouhými legislativními zkratkami a velmi často tak přesně nekorespondují s tím, jak s nimi nakládají jiné právní předpisy (zejména předpisy stavebního práva⁵⁸¹). Dotčenou

⁵⁸⁰ *Hodnocení dopadu regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o vyvlastnění* [online]. [cit. 28.7.2022] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/2008/File39931.pdf?attachment-filename=6875906-2020-08-25-zprava-ria-6875941.pdf>.

⁵⁸¹ Srov. např. pojem „dopravní infrastruktura“ v § 2 odst. 1 písm. m) bod. 1. stavebního zákona a § 1 odst. 2 liniového zákona.

infrastrukturu tak vymezuje ustanovení § 1 odst. 2 a násl. liniového zákona. Uvedená právní úprava je koncipována jako taxativní výčet staveb. Nemá smysl zde uvádět tento kompletní seznam. Lze však obecně uvést, že kritéria, která určují, zda se podle liniového zákona postupuje (či nikoliv), spočívají ve strategickém významu staveb infrastruktury: u dopravních staveb se to kupříkladu projevuje tím, že se urychluje získání potřebných práv pouze u některých kategoriích pozemních komunikací; u vodní infrastruktury může být rozhodující její účel (za významné z pohledu státu se například považují stavby vodních děl, která poskytují ochranu před povodněmi nebo naopak před suchem); u staveb energetické infrastruktury často rozhoduje jejich výkon nebo velikost jejich napětí.

S ohledem na tento selektivní přístup tak zákonodárce správně začlenil do liniového zákona ustanovení § 2 odst. 1. Podle něj je příslušný (vyvlastňovací) úřad povinen v oznámení o zahájení řízení účastníky poučit o skutečnosti, že se na ně režim liniového zákona vztahuje. Jedná se o jeden z nástrojů ochrany dotčených osob, neboť bez něj by se často tyto osoby nedomohly svých práv, protože by je uplatnily pozdě. Krajský soud v Hradci Králové⁵⁸² již nicméně uvedl, že se na uvedení poučení o aplikaci liniového zákona nemusí formalisticky trvat. Pokud se tedy účastník řízení dozví o této skutečnosti před vyrozuměním o zahájení řízení, není potřebné ho o ní dále informovat. V citovaném případě se vyvlastňovaný o této skutečnosti dozvěděl od vyvlastnitel, který v návrhu smlouvy o získání práv výslovně uvedl, že, pokud vyvlastňovaný návrh nepřijme, bude zahájeno řízení podle vyvlastňovacího zákona a liniového zákona. Vada řízení tedy nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o vyvlastnění. Musím však konstatovat, že takový postup vyvlastňovacího úřadu považuji za velmi riskantní, neboť může způsobit nezákonnost rozhodnutí o vyvlastnění, protože se posléze prokáže, že účastník řízení nebyl informován dostatečným způsobem. Doplním zde ještě, že Ústavní soud celkem logicky trvá na tom, aby se účastník řízení dozvěděl o působnosti liniového zákona nejpozději ve správním řízení⁵⁸³.

Z poučení v oznámení o zahájení řízení se již účastníci nedozví, která konkrétní ustanovení liniového zákona na ně dopadají. Řada ustanovení se totiž netýká všech staveb infrastruktury, ale jen některých. Navíc je součástí liniového zákona i příloha, kterou tvoří uzavřený seznam konkrétních záměrů, u nichž lze v případě konání vyvlastňovacího řízení vydat tzv. mezitímní rozhodnutí (o tom dále). Jedná se tak o právní úpravu, která může být pro většinu lidí značně

⁵⁸² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2022, č. j. 30 A 93/2021-120.

⁵⁸³ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 26. 7. 2021, sp. zn. II. ÚS 594/21.

nesrozumitelná; někdy se navíc jeví jako zcela nekoncepční⁵⁸⁴. Navíc se nesmí zapomenout na obecné pravidlo subsidiarity právní úpravy, neboť v otázkách, které liniový zákon neřeší, je třeba postupovat podle vyvlastňovacího zákona⁵⁸⁵.

3.2.3 Hmotněprávní aspekty vyvlastnění podle liniového zákona

Liniový zákon významně zasahuje do hmotněprávní úpravy vyvlastnění – středobodem jeho zájmu v tomto směru je zejména řešení otázky subsidiarity vyvlastnění. Není to vůbec náhodou, neboť, pokud se podíváme na proces získávání práv k pozemkům (a stavbám) v širším smyslu slova, značné úsilí zabírá vyvlastniteli právě jednání s vyvlastňovaným. Zákonodárce se tedy snaží nalézt způsoby, jak tato jednání zkrátit nebo usnadnit a jak přiměřeně motivovat vyvlastňovaného k tomu, aby návrh smlouvy o získání práv přijal a neměl zájem na zahájení vyvlastňovacího řízení.

A. Doručování návrhu smlouvy o získání práv.

V první řadě je třeba zmínit, že ustanovení § 3 odst. 2 liniového zákona stanoví, na které adresy postačí návrh smlouvy o získání práv zaslat. Přednost má samozřejmě vůle vlastníka nemovitosti – v takovém případě se návrh zasílá na adresu, kterou tento vlastník písemně sdělí. V ostatních případech se návrh zašle na adresu trvalého pobytu, adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, je-li vlastníkem fyzická osoba. Pokud je vlastníkem právnická osoba, postačí zaslat návrh pouze na adresu evidovanou v katastru nemovitostí. Na významu tak nabývá ustanovení § 37 odst. 1 písm. d) KatZ, kterým se vlastníkům a jiným oprávněným ukládá, aby nejpozději do 30 dnů ohlašovali změnu údajů v katastru týkajících se jejich nemovitostí. Nesplnění této povinnosti tak nemá za následek jen vznik odpovědnosti za přešůpek⁵⁸⁶, ale i nemožnost úspěšně ve vyvlastňovacím řízení namítat, že byl návrh smlouvy o získání práv doručen na nesprávnou adresu. Ustanovení § 3 odst. 2 liniového zákona ale podle slov Nejvyššího správního soudu „*nestanoví speciální pravidlo pro to, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění*“⁵⁸⁷. Pouze se tedy určují pravidla pro doručování (obecná právní úprava neurčuje, na

⁵⁸⁴ Srov. např. § 2h odst. 2 liniového zákona, podle něž se nevyžaduje udělení souhlasu, výjimky nebo schválení ceny při převodu majetku – to však pouze v případě, je-li to v souvislosti s uskutečněním stavby dopravní infrastruktury (o tom dále).

⁵⁸⁵ Srov. § 3 odst. 1 liniového zákona.

⁵⁸⁶ Srov. § 57 odst. 2 písm. d) KatZ.

⁵⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

jakou adresu návrh zasílat; platí jen obecná zásada o doručování nepřítomné osobě podle ustanovení § 570 odst. 1 občanského zákoníku – vyžaduje se doručení návrhu do dispozice adresáta, ledaže adresát doručení svévole zmaří; tato zásada je doplněna o domněnku doby dojití podle ustanovení § 573 občanského zákoníku a zvláštním pravidlem pro doručování do ciziny podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ *in fine* – o tom již bylo pojednáno v souvislosti s obecným výkladem k subsidiaritě vyvlastnění). Snaha vyvlastnítele uzavřít dohodu stále nesmí být čistě formální.

Ustanovení § 3 odst. 2 liniového zákona dále staví na jisto, že lhůta, kterou má vyvlastňovaný podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ k dispozici k přijetí návrhu smlouvy, běží ode dne doručení tohoto návrhu na některou z adres podle písm. a), b) nebo c) – obecně se trvá na tom, aby v souladu s ustanovením § 570 odst. 1 občanského zákoníku došel návrh do dispozice adresáta, jinak není doručen, ledaže by adresát doručení odmítl. Důležitým pravidlem upraveným v ustanovení § 3 odst. 2 liniového zákona je to, podle něž má doručení návrhu dohody účinky i vůči všem právním nástupcům vyvlastňovaného, neboť mnohdy vyvlastnění prodlužují právě dědická řízení nebo jiné změny ve vlastnictví pozemků (a staveb)⁵⁸⁸. Nebude tak nutné návrh znovu doručovat právním nástupcům.

B. Požadavek vyvlastnítele, aby vyvlastňované nemovitosti nebyly zatíženy právy, která zanikají vyvlastněním.

Ustanovení § 3 odst. 5 liniového zákona dává vyvlastniteli možnost požadovat, aby pozemek nebo stavba nebyly zatíženy právy, která zanikají vyvlastněním. Odkazuje se tedy na část třetí vyvlastňovacího zákona. Citované ustanovení však (až na níže uvedenou výjimku) nedává smysl, neboť nelze po vyvlastňovaném požadovat něco, co reálně nemůže splnit nebo ovlivnit. Nelze kupříkladu trvat na tom, aby vyvlastňovaný provedl výmaz zástavního práva ve prospěch banky, neboť by si musel opatřit prostředky k úhradě nejen svého dluhu, ale i k úhradě poplatků souvisejících s předčasným splacením úvěru. Tyto prostředky zpravidla mít nebude, jinak by již jeho dluh dávno zanikl a zástavní právo by již bylo vymazáno. Citované ustanovení ani neřeší, jak by měl vyvlastňovaný tento požadavek splnit a nedává mu k tomu žádné nástroje (např. neukládá se vyvlastniteli, aby dluh zajištěný zástavním právem namísto vyvlastňovaného zaplatil s tím, že by se poté tato částka odečetla od celkové náhrady za vyvlastnění). Naopak je tedy vyvlastňovaný

⁵⁸⁸ VLACHOVÁ, B. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. In: *Bulletin advokacie*, 2019, číslo 6, s. 23.

trestán, neboť, pokud skutečnost, že je předmětná nemovitost zatížena právem, které zaniká vyvlastněním, povede k tomu, že se smlouva neuzavře, ztrácí vyvlastňovaný bez svého zavinění i nárok na motivační zvýšení kupní ceny⁵⁸⁹ (o tom dále). Jediné, co lze v tomto směru po vyvlastňovaném smysluplně požadovat, je, aby pozemek (nebo stavbu) nezatěžoval dalšími právy, které vyvlastněním zanikají. K citovanému ustanovení bohužel chybí důvodová zpráva, neboť nebylo v původním návrhu zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35⁵⁹⁰ (zákonodárce jej začlenil do právní úpravy až pozměňovacím návrhem). Přesto lze alespoň uvažovat nad tím, zda, s ohledem na výše nastíněné negativní dopady na vyvlastňovaného, kdy se po něm požaduje, co nemůže splnit, nevykládat citované ustanovení tak, že pouze upravuje povinnost vyvlastňovaného do budoucna (tj. po doručení návrhu smlouvy o získání práv) nezatěžovat nemovitosti dalšími právy, která vyvlastněním zanikají. Tento teleologický výklad může nastíněný problém vyřešit.

C. Změna délky lhůty podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ; povinnost vyvlastnítele pokusit se s vyvlastňovaným znovu jednat.

Ustanovení § 3 odst. 6 liniového zákona má dvojí význam. V první řadě zkracuje lhůtu podle ustanovení § 5 odst. 1 VyvlZ (tj. lhůtu, v níž je vyvlastnitel povinen s vyvlastňovaným jednat o obsahu dohody a zároveň nemůže podat žádost o vyvlastnění, aniž by byla posléze zamítnuta pro nesplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění), a to na 60 dnů. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., který tuto změnu zavedl, považuje tuto lhůtu za dostačující⁵⁹¹. S tím lze souhlasit, obzvláště proto, že citované ustanovení ukládá vyvlastniteli další povinnost – nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění se pokusit o získání práv dohodou znovu jednat. Pokus o jednání je celkem neurčité právní vyjádření, lze tak uvažovat o všech způsobech komunikace – nejen zaslání doporučeného dopisu na adresu vyvlastňovaného. Nesmí se však zapomenout, že splnění této povinnosti musí vyvlastnitel prokázat, nebude se tak uchýlovat ke způsobům, jež by ztížily jeho důkazní pozici. Pravidlo o povinnosti vyvlastnítele pokusit se znovu jednat je také určitým posunem od judikatury Nejvyššího soudu, který se již dříve vyjádřil⁵⁹², že nelze po vyvlastniteli

⁵⁸⁹ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 47.

⁵⁹⁰ *Důvodová zpráva k zákonu o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35* [online]. [cit. 4.9.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29514&pdf=1>.

⁵⁹¹ *Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb.* [online]. [cit. 30.6.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=673&ct1=0>.

⁵⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

„požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek“. I když bude naprosto zřejmé, že další jednání nikam nepovedou, se však v režimu liniového zákona musí vyvlastnitel pokusit s vyvlastňovaným jednat, jinak ve vyvlastňovacím řízení neuspěje. Citované ustanovení tak naopak může v některých případech získání práv k pozemkům (nebo stavbám) zbytečně prodlužovat.

D. Změna délky lhůty k zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění.

Ustanovení § 3a liniového zákona odlišně od ustanovení § 5 odst. 4 VyvlZ stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno uskutečňování účelu převodu práv k pozemkům (nebo stavbám), jejíž marné projití jinak vede ke vzniku práva na vrácení převedených práv. Tato lhůta se prodlužuje ze 3 let ode dne uzavření smlouvy na 5 let. To lze považovat za přijatelné řešení, koneckonců velká část projektů, na něž se liniový zákon vztahuje (zejména stavby dopravní infrastruktury), je velmi rozsáhlá a časově náročná. Považuji tedy za zarážející, že se toto pravidlo vztahuje pouze na stavby dopravní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, nikoliv však na stavby vodní infrastruktury. Zejména v případě výstavby přehrad, které mají pomoci v boji se suchem⁵⁹³, by bylo jistě vhodné lhůtu 3 let prodloužit.

E. Předkupní právo spoluvlastníka v režimu liniového zákona.

Ustanovení § 3a liniového zákona nad rámec již výše uvedeného velmi nesystematicky stanoví, že se v případě získání práv u staveb vybrané infrastruktury podle liniového zákona (vyjma staveb vodní infrastruktury) neuplatní předkupní právo spoluvlastníka vzniklé ze zákona nebo zřízené smlouvou. Totéž stanoví již ustanovení § 19 odst. 3 VyvlZ, ovšem s tím zásadním rozdílem, že tomu tak je až pro účely případného vyvlastňovacího řízení. Skutečnost, že se ustanovení § 3a liniového zákona na stavby vodní infrastruktury nevztahuje, tak vede k tomu, že před zahájením vyvlastňovacího řízení zůstává předkupní právo spoluvlastníka nedotčeno (tj. musí se respektovat) – až, když se řízení zahájí, lze postupovat podle ustanovení § 19 odst. 3 VyvlZ a k předkupnímu právu bez dalšího nepřihlížet.

⁵⁹³ Srov. § 1 odst. 3 písm. b) liniového zákona.

F. Oceňování práv, která se získávají koupí.

Pokud se však vrátíme k řešení problematiky subsidiarity vyvlastnění, je stěžejní rovněž ustanovení § 3b liniového zákona, které se zabývá zejména oceněním práv, jež se získávají koupí. Působnost uvedeného ustanovení je však velmi úzká, neboť dopadá pouze na některé stavby dopravní infrastruktury. Tuto působnost totiž za prvé omezuje odkaz na ustanovení § 3a liniového zákona, které vylučuje aplikaci ustanovení § 3b liniového zákona na stavby vodní infrastruktury, neboť se jimi uvedené ustanovení § 3a vůbec nezabývá. Za druhé ustanovení § 3a liniového zákona samo výslovně stanoví, že se ustanovení § 3b liniového zákona nevztahuje na infrastrukturu elektronických komunikací. Nepřehlednosti právní úpravy napomáhá i ustanovení § 3b odst. 9 liniového zákona, které z působnosti ustanovení § 3b vylučuje též energetickou infrastrukturu. Zbývá tak pouze dopravní infrastruktura – ovšem pouze ta dopravní infrastruktura, u níž se nezbytná práva získávají koupí, a to tehdy, je-li jejich nabyvatelem Česká republika nebo právnická osoba zřízená zákonem nebo zřízená nebo založená Českou republikou, vůči níž je Česká republika ovládající osobou anebo jde-li o zřízení, změnu nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemeni nebo práva stavby za účelem provedení přeložky inženýrské sítě v souvislosti se stavbou dálnice nebo silnice I. třídy⁵⁹⁴. Zákonodárce by tak měl v nejbližší novele zpřehlednit působnost ustanovení § 3b liniového zákona. Pravidla ustanovení § 3b liniového zákona lze podle ustanovení § 3b odst. 8 liniového zákona rozšířit i na práva k pozemkům (nebo stavbám), která sice nejsou nezbytná pro uskutečnění vybraných staveb dopravní infrastruktury, ale nebylo by tyto pozemky (nebo stavby) v důsledku převodu možné užívat vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi.

Největším přínosem ustanovení § 3b liniového zákona je bez pochyby motivační navýšení kupní ceny uvedených staveb dopravní infrastruktury. Podle odst. 1 citovaného ustanovení platí, že se kupní cena stanovená znaleckým posudkem vynásobí koeficientem 1,5, pokud se jedná o stavbu nebo stavební pozemek⁵⁹⁵. V případech nestavebních pozemků se kupní cena vynásobí koeficientem 8. Primárním cílem tohoto navýšení kupní ceny je posílit motivaci vyvlastňovaných k uzavření návrhu smlouvy o získání práv, neboť náhrada, kterou získají ve vyvlastňovacím řízení, by měla být vždy nižší. Dalšími cíli jsou zejména předejití rizika nepřesného ocenění, které by jinak mohlo vyvlastňované poškodit, a snížení nákladů státu a účastníků řízení vzniklých

⁵⁹⁴ Viz § 3b odst. 7 liniového zákona.

⁵⁹⁵ Srov. § 9 zákona o oceňování majetku.

v souvislosti s vedením vyvlastňovacího řízení⁵⁹⁶. Výše koeficientů byla vždy předmětem debat i novelizací. Poslední změnou je navýšení koeficientu pro stavby a stavební pozemky. Ve znění liniového zákona účinného do konce roku 2020 činil tento koeficient pouze 1,15, což někteří autoři nepovažovali za dostatečně motivační⁵⁹⁷. Zároveň takový koeficient neposkytoval bezpečnou rezervu pro případ nepřesného ocenění. K motivačním koeficientům je třeba závěrem říci, že se v souladu s ustanovením § 3b odst. 6 liniového zákona logicky neuplatňují, pokud je převodcem práv k pozemkům (nebo stavbám) právnická osoba zřízená zákonem nebo zřízená či založená státem, vůči níž je stát ovládající osobou.

Ustanovení § 3b odst. 1 liniového zákona se však neobejde bez následujícího odst. 2, který stanoví, že se kupní cena rovná ceně obvyklé (jež bude následně navýšena uvedenými koeficienty). Zároveň se stanoví, že, nelze-li stanovit cenu ve výši obvyklé, stanoví se kupní cena ve výši ceny zjištěné. Znalecký posudek má v takovém případě obsahovat zdůvodnění nemožnosti stanovení ceny obvyklé. Toto pravidlo je *lex specialis* k ustanovení § 2 odst. 3 zákona o oceňování majetku, které stanoví, že v odůvodněných případech, kdy nelze obvyklou cenu určit, se majetek ocení tržní hodnotou (o tom již bylo pojednáno). Řešení liniového zákona nepovažuji za vhodné. Jak jsem již dříve uvedl, cena zjištěná bývá nižší než cena obvyklá. Navíc jí jednostranně určuje stát a je tak teoreticky možné, aby ji stanovil nevýhodně pro vyvlastňované, neboť nebude ochoten poskytnout vyšší náhradu. Tuto hrozbu právě ještě umocňuje motivační navýšení kupní ceny, které představuje další zatížení veřejných rozpočtů. V krajním případě by tak motivační navýšení kupní ceny pouze dorovnávalo to, co stát odebral nevhodným nastavením výpočtu ceny zjištěné.

Ustanovení § 3b odst. 3 liniového zákona se zabývá otázkou, k jakému okamžiku provést ocenění. Jedná se tedy o *lex specialis* k ustanovení § 10 odst. 5 VyvLZ. Cena pozemku (nebo stavby) se určuje ke dni odeslání návrhu kupní smlouvy nebo kde dni nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se záměr povoluje v územním řízení (nebo v obdobném řízení). Přednost má ten den, který nastane dříve.

Ustanovení § 3b odst. 4 liniového zákona se věnuje otázce přijatelného stáří znaleckého posudku o určení kupní ceny u pozemků, které nejsou stavebními pozemky. Cena obvyklá stanovená znaleckým posudkem se považuje ze zákona za stále aktuální po dobu 3 let ode dne, ke kterému byla tato cena znaleckým posudkem určena. U stavebních pozemků a staveb v současné době účinná právní úprava absentuje. Dne 29. 7. 2021 nicméně nabyla platnosti novela č. 284/2021 Sb., jež ke dni 1. 7. 2023 citované ustanovení doplňuje a stanoví přijatelné stáří ocenění staveb

⁵⁹⁶ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 51.

⁵⁹⁷ Tamtéž, s. 53.

a stavebních pozemků na dobu 1 roku ode dne, ke kterému bylo ocenění učiněno. Zde je třeba připomenout, že mimo režim liniového zákona se postupuje podle judikatury Nejvyššího soudu, podle něž není na škodu, bude-li ocenění znaleckým posudkem staré i jeden rok. Nejvyšší soud nicméně akcentuje, že se mají brát v úvahu konkrétní okolnosti daného případu. Takový prostor platná právní úprava ale nedává. Otázkou tak je, zda bude pro vyvlastňovaného výhodnější motivační navýšení kupní ceny, i když je již zřejmé, že znalecký posudek sice odpovídá pravidlům uvedeným v ustanovení § 3b odst. 4 liniového zákona, ale není aktuální, nebo zda pro něj bude výhodnější přiznání náhrady podle znaleckého posudku vypracovaného na jeho návrh pro účely vyvlastňovacího řízení, ale bez motivačního navýšení kupní ceny. V případě stavebních pozemků a staveb, kde motivační koeficient činí pouze 1,5 se tak může relativně snadno stát, že bude pro vyvlastňovaného výhodnější náhrada přiznaná vyvlastňovacím úřadem, jež bude odpovídat aktuálním cenám. Bylo by tak vhodné přijmout pravidlo, které tento nedostatek odstraní. *De lege ferenda* lze uvažovat například nad povinností aplikovat tzv. inflační doložku k vyrovnání se s následky nestabilních cen.

G. Směna v režimu liniového zákona.

Předešlý výklad se věnoval pouze koupi práv k pozemkům (nebo stavbám). Ke směně se vyjadřuje samostatné ustanovení § 3d liniového zákona. Podle něj platí, že práva potřebná pro uskutečnění staveb dopravní infrastruktury lze směnnou smlouvou získat pouze výměnou za práva k pozemku ve vlastnictví České republiky nebo právnické osoby zřízené zákonem nebo zřízené či založené Českou republikou, vůči níž je Česká republika ovládající osobou. Zároveň se na směnu týkající se realizace staveb dopravní infrastruktury vztahuje v otázkách ocenění ustanovení § 3b odst. 2 liniového zákona. Jinak se liniový zákon otázkou směny vůbec nezabývá. Ostatní části ustanovení § 3b liniového zákona tedy aplikovat bohužel nelze. Obzvláště není možné uvažovat nad obdobným použitím ustanovení o motivačním zvýšení kupní ceny. To tak významným způsobem snižuje atraktivitu směny. Citované ustanovení § 3d liniového zákona tak spadá do seznamu nedostatků liniového zákona. Směna může být podle platné právní úpravy pro vyvlastňovaného výhodnější pouze v případě, kdy jiný vhodný pozemek než ten, který je mu vyvlastnitelem nabízen, nebude možné (ve stejné lokalitě) sehnat (a vyvlastňovaný zároveň bude mít o jiný pozemek zájem), nebo v případě, kdy vyvlastňovaný potřebuje získat náhradní pozemek co nejrychleji.

H. Povinnost opatřit si souhlas, výjimku nebo schválení podle zákona o majetku ČR.

S právní úpravou týkající se koupě práv k pozemkům (nebo stavbám) anebo týkající se směny pozemků (a staveb) úzce souvisí ustanovení § 2h odst. 2 liniového zákona. Při převodu majetku v souvislosti s uskutečněním stavby dopravní infrastruktury se nevyžaduje udělení souhlasu, výjimky nebo schválení podle zákona o majetku ČR. Zde připomenu předešlý výklad. Podle ustanovení § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR platí, že lze pozemek (nebo stavbu) nabýt pouze za cenu zjištěnou podle zákona o oceňování majetku. Nabídnout za nemovitost cenu obvyklou je možné pro organizační složky státu pouze se souhlasem Ministerstva financí, které jej ale nemusí udělit. Povinnost získat tento souhlas tak při aplikaci citovaného ustanovení liniového zákona odpadá. Není však jasné, proč zákonodárce zvýhodnil pouze stavby dopravní infrastruktury. Toto pravidlo by se dalo vztáhnout nejen na ostatní stavby, na něž dopadá liniový zákon, ale na všechny případy vyvlastnění, neboť pokud se bude vyvlastňovaný domnívat, že se cena zjištěná alespoň nerovná ceně obvyklé, nabídku vyvlastnítele nepřijme a bude vyčkávat na zahájení vyvlastňovacího řízení.

I. Oceňování práva odpovídajícího věcnému břemeni.

Otázku oceňování práva odpovídajícího věcnému břemeni řeší ustanovení § 3b odst. 5 liniového zákona. Obecně se úplata za zřízení, změnu nebo zrušení tohoto práva rovná částce 10.000,- Kč. Pokud s tím vyvlastňovaný nesouhlasí, musí tuto skutečnost vyvlastniteli sdělit. Poté se ocenění provede přiměřeně podle ustanovení § 3b odst. 1 a 2 liniového zákona. Zde se nesmí zapomenout na působnost ustanovení § 3b liniového zákona. Ustanovení § 3b odst. 5 liniového zákona se totiž užije jen na ocenění zřízení, změny nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemeni za účelem provedení přeložky inženýrské sítě v souvislosti se stavbou dálnice nebo silnice I. třídy⁵⁹⁸. Uvedené pravidlo se tak neuplatní na stavby energetické infrastruktury ani na stavby infrastruktury elektronických komunikací – tedy na stavby, kde mají práva odpovídající věcnému břemeni nejširší uplatnění.

⁵⁹⁸ Srov. § 3b odst. 7 písm. b) liniového zákona.

J. Právo stavby.

Co bylo v předešlém odstavci řečeno o ocenění práva odpovídajícího věcnému břemeni, platí též o ocenění práva stavby za účelem jeho zřízení, změny nebo zrušení. Právo stavby tedy lze ve velmi výjimečné situaci vyvlastnit. To je velká změna oproti vyvlastňovacímu zákonu. Z ustanovení § 2 písm. a) VyvlZ totiž *a contrario* vyplývá, že právo stavby vyvlastnit nelze. Ostatně vyvlastňovací zákon právo stavby celkově opomíná – stavebník například nebude účastníkem vyvlastňovacího řízení v situaci, kdy má jeho právo podle ustanovení § 6 VyvlZ zaniknout. Liniový zákon je tak v tomto směru *lex specialis*, když umožňuje i vyvlastnění zřízením, změnou nebo zrušením práva stavby. Nepovažuji však za vhodné, že se s právem stavby v rámci vyvlastňování pracuje pouze v tomto konkrétním případě.

K. Nájem a pacht v režimu podle liniového zákona.

Na závěr této kapitoly musím zmínit ještě ustanovení § 5 liniového zákona, které se věnuje možnosti vypovědět nájem nebo pacht, pokud brání uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury. Nájem nebo pacht lze v takovém případě vypovědět bez ohledu na sjednanou dobu jejich trvání. Ty tak vždy skončí uplynutím výpovědní doby, která je 3 měsíce, a to bez ohledu na konec pachtovního roku. Nájemce nebo pachtýř mají v takovém případě nárok na náhradu škody podle soukromoprávních předpisů. Jedná se o velmi vhodnou právní úpravu, která by se dle mého názoru neměla vztahovat jen na vyvlastnění za účelem realizace vybraných staveb infrastruktury podle liniového zákona. Pacht koneckonců není vyvlastňovacím zákonem vůbec řešen, proto vyvlastněním obecně podle ustanovení § 6 VyvlZ zaniká, zatímco nájem lze vždy vypovědět. Tato nedůvodná dichotomie by se měla odstranit. Zároveň se považuje za jeden z nedostatků vyvlastňovacího zákona, že se neposkytuje náhrada škody za výpověď nájmu; zobecněním právní úpravy liniového zákona by byl tento nedostatek rovněž odstraněn.

3.2.4 Procesní aspekty vyvlastnění podle liniového zákona

V této kapitole se zaměřím na otázky týkající se vyvlastňovacího řízení a navazujících soudních řízení, jejichž předmětem je přezkum výroků o vyvlastnění a výroků o náhradě. Velký prostor na závěr dostane institut tzv. mezitímního rozhodnutí, neboť byl nedávno předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu České republiky.

3.2.4.1 Otázky vyvlastňovacího řízení a soudního přezkumu

Ustanovení § 2e liniového zákona pojednává o věcné a místní příslušnosti vyvlastňovacích úřadů. Podle ustanovení § 2e odst. 1 liniového zákona je úřadem příslušným k vedení vyvlastňovacího řízení, jehož předmětem je vyvlastnění za účelem realizace stavby dopravní infrastruktury, krajský úřad kraje, na jehož území se má stavba uskutečnit. Má-li se stavba uskutečnit na území hlavního města Prahy, je příslušným úřadem její Magistrát. Pokud se má stavba dopravní infrastruktury uskutečnit na území více krajů, povede řízení ten z úřadů, u nějž byla podána žádost⁵⁹⁹. Toto pravidlo urychluje vyvlastňovací řízení, neboť jinak musí rozhodnout o příslušnosti nejbližší nadřízený správní orgán⁶⁰⁰. *De lege ferenda* lze uvažovat o aplikaci tohoto pravidla na všechna vyvlastňovací řízení. Odvolacím správním orgánem a orgánem příslušným k vedení přezkumného řízení je u dopravní infrastruktury podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) liniového zákona Ministerstvo dopravy České republiky; v ostatních případech jím je Ministerstvo pro místní rozvoj. Oproti obecné právní úpravě je tedy v současné době věcná a místní příslušnost u staveb dopravní infrastruktury centralizovanější. Ovšem stejně jako v případě právní úpravy věcné a místní příslušnosti ve vyvlastňovacím zákoně dochází i v případě ustanovení § 2e liniového zákona ke změně v souvislosti s přijatou (avšak dosud neúčinnou) novelou provedenou zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím (nového) stavebního zákona. Tato novela má nabýt účinnosti od 1. 7. 2023. Ustanovení § 2e liniového zákona má být bez náhrady zrušeno (za předpokladu, že nedojde do výše uvedeného data ke změně). Dochází tedy opět ke sjednocení soustavy vyvlastňovacích úřadů, jako tomu bylo do 31. 7. 2019, byť nyní bude vyvlastňovacím úřadem příslušný orgán státní stavební správy.

Účastníkům řízení se věnuje ustanovení § 2 odst. 6 liniového zákona. Citovaná právní úprava navazuje na ustanovení § 17 odst. 3 VyvlZ, podle nějž namísto zemřelého účastníka nastoupí správce dědictví, jeho dědicové nebo stát v případě odúmrti. Aby nedocházelo ke zbytečným průtahům v řízení, vyvlastňovací úřad zemřelé osobě, která byla nebo měla být účastníkem vyvlastňovacího řízení, ustanoví opatrovníka, pokud do 30 dnů ode dne, kdy tato osoba zemřela, vyvlastňovací úřad nezjistí, která z osob podle ustanovení § 17 odst. 3 VyvlZ má být účastníkem řízení namísto ní. Snižují se tak nároky na vyvlastňovací úřad a upřednostňuje se projednání věci. S ohledem na skutečnost, že opatrovník musí hájit zájem zemřelé osoby, je její ochrana (resp. ochrana její pozůstalosti) dostatečně zaručena.

⁵⁹⁹ Viz § 2e odst. 2 liniového zákona.

⁶⁰⁰ Srov. § 16 odst. 2 VyvlZ.

Ustanovení § 2 odst. 3 liniového zákona rozšiřuje okruh účinků zahájení vyvlastňovacího řízení. Po dobu jeho trvání se totiž staví lhůty platnosti územního rozhodnutí, stavebního povolení a společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Citované ustanovení má tak nepřímý dopad i na potenciální riziko zrušení vyvlastnění právě z důvodu uplynutí lhůty platnosti takových rozhodnutí⁶⁰¹. S ohledem na složitost staveb strategické infrastruktury považují přijaté řešení za vhodné.

Ustanovení § 3c liniového zákona je *lex specialis* k ustanovení § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ. Obecně totiž platí, že lhůta, v níž je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, činí pouze 2 roky od právní moci rozhodnutí. Pro stavby dopravní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací může lhůta činit až 4 roky od právní moci rozhodnutí. Citované ustanovení nijak nezasahuje do možnosti tuto lhůtu prodloužit. Uplatní se tedy ustanovení § 25 odst. 6 VyvlZ. U výše uvedených staveb tak lze uvažovat o souhrnné lhůtě o délce až 6 let od právní moci. Přijaté řešení opět úzce souvisí s náročností realizace těchto staveb. Nesmí však zůstat bez povšimnutí, že liniový zákon bez logického vysvětlení opomíjí stavby vodní infrastruktury.

Nyní se lze již přesunout k otázkám soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Podle ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona platí, že se lhůty k podání žalob proti výrokům o vyvlastnění i výrokům o náhradě zkracují na polovinu. Správní žaloba se tedy musí podat do 1 měsíce ode dne doručení písemného vyhotovení rozhodnutí o vyvlastnění⁶⁰². Žalobu podle části páté občanského soudního řádu musí žalobce podat do pouhých 15 dnů od právní moci rozhodnutí⁶⁰³. V kontextu citovaného ustanovení nabývá na významu poučovací povinnost podle ustanovení § 2 odst. 1 liniového zákona. Krajský soud v Praze totiž judikoval⁶⁰⁴, že nemůže jít k tíži žalobce, že podal žalobu opožděně, pokud nebyl srozumitelně poučen o tom, že se na dané řízení vztahují ustanovení liniového zákona. Soud tedy vyšel z toho, že žalobce lhůtu dodržel, neboť podle obecné úpravy lhůty dle soudního řádu správního byla žaloba podána včas. Zkrácení lhůty k podání žaloby proti výrokům o náhradě kritizují někteří účastníci vyvlastňovacího řízení, neboť podle nich jsou tyto výroky do značné míry samostatné a zkrácení lhůty dle jejich názoru neurychluje výstavbu strategické infrastruktury (tj. nenaplnuje účel liniového zákona). Ústavní soud však tento názor odmítl a potvrdil, že se lhůta zkracuje na polovinu i v případě soudního

⁶⁰¹ Srov. § 26 odst. 1 VyvlZ.

⁶⁰² Srov. § 72 odst. 1 soudního řádu správního.

⁶⁰³ Srov. § 28 odst. 2 VyvlZ.

⁶⁰⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020, č. j. 54 A 78/2019-43.

přezkumu výroků o náhradě⁶⁰⁵. Ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona rovněž přikazuje soudům o žalobách rozhodnout ve lhůtě 90 dnů. Tato lhůta se však považuje pouze za lhůtu pořádkovou⁶⁰⁶ a platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí o žalobě.

Odkladnému účinku žaloby proti rozhodnutí o vyvlastnění se věnuje ustanovení § 4 liniového zákona. Ten přiznává soud usnesením pouze na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného, pokud je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není ani v rozporu s veřejným zájmem. Přiznání odkladného účinku v tomto případě se váže na relativně přísné podmínky. Soud navíc bude muset pečlivě vážit jednotlivé hodnoty (práva třetích osob, veřejný zájem) mezi sebou. Pokud jde například o podmínku, že odkladný účinek nesmí být v rozporu s veřejným zájmem, musím připomenout, že platí, že vyvlastnění je ve veřejném zájmu, a tudíž se musí navíc poměřovat i veřejný zájem na provedení vyvlastnění s veřejným zájmem na předejití takových následků rozhodnutí o vyvlastnění, jež, v případě, že soud žalobě vyhoví, již nebude možné zvrátit (např. demolice rodinného domu)⁶⁰⁷. Musím však uvést, že podle názoru Ústavního soudu je na žalovaném, aby prokázal, že přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem. Pokud tak žalovaný neučiní, soud nepřizná odkladný účinek žalobě jen tehdy, pokud rozhodné skutečnosti vyplývají přímo z obsahu správního nebo soudního spisu⁶⁰⁸. Stejná pravidla se vztahují i na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Na závěr této kapitoly je třeba zmínit ještě existenci ustanovení § 2 odst. 4 liniového zákona, které v rámci soudního přezkumu přikazuje správnímu soudu rozhodnout vždy o všech žalobních bodech.

3.2.4.2 Mezitímní rozhodnutí

3.2.4.2.1. Podstata mezitímního rozhodnutí

Jedním z významných institutů, které zavedl liniový zákon (s účinností od 31. 8. 2018), je tzv. mezitímní rozhodnutí, jež upravuje zejména ustanovení § 4a. Důvod jeho přijetí stojí na předpokladu zákonodárce, že přípravu záměrů výstavby strategické infrastruktury v rámci vyvlastnění nejvíce zpomaluje stanovení výše náhrady při vyvlastnění, což přiznává příslušná

⁶⁰⁵ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2022, sp. zn. II. ÚS 1895/20.

⁶⁰⁶ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 168.

⁶⁰⁷ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131.

⁶⁰⁸ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

důvodová zpráva⁶⁰⁹, jež však ještě pracuje s institutem předběžného uvedení v držbu v podobném duchu jako slovenský zákonodárce v ustanovení § 8 zákona č. 669/2007 Z. z., *o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá*. Předběžná držba spočívá v tom, že se vyvlastniteli umožní, aniž by již existoval pravomocný výrok o vyvlastnění, provádět na dotčených pozemcích (a stavbách) určité práce potřebné k realizaci příslušného záměru.

Institut mezitímního rozhodnutí je koncipován jinak. Mezitímní rozhodnutí lze vydat pouze na žádost vyvlastnitelů, pokud vyvlastňovací úřad dospěje k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady při vyvlastnění splněny⁶¹⁰. Takové rozhodnutí pak obsahuje pouze výroky podle ustanovení § 24 odst. 3 VyvlZ (tj. výroky o vyvlastnění). Dochází tak rovnou k vyvlastnění a žádné období, během něž by se měly poměry určitým způsobem prozatímně upravit do doby pravomocného rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, neexistuje. O zbytku věci (tedy o všech náhradových výrocích podle ustanovení § 24 odst. 4 VyvlZ) se rozhoduje po právní moci mezitímního rozhodnutí a případně též po právní moci rozhodnutí o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí nebo po rozhodnutí o opravném prostředku proti této žalobě⁶¹¹. Pokračování v řízení za účelem stanovení výše náhrady by jinak postrádalo význam.

S ohledem na skutečnost, že mezitímní rozhodnutí obsahuje pouze výroky podle ustanovení § 24 odst. 3 VyvlZ, žaloba proti němu je žalobou podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního. O žalobě a o případné kasační stížnosti rozhodne soud ve lhůtě 60 dnů⁶¹². I tato lhůta je lhůtou pořádkovou a její nedodržení nezpůsobí nezákonnost rozhodnutí⁶¹³. Odkladný účinek lze přiznat za podmínek ustanovení § 4a odst. 4 liniového zákona – tj. pouze na návrh, který musí být spojen se žalobou. Stejně pravidlo se uplatní i pro odkladný účinek proti kasační stížnosti. K později podanému návrhu se nepřihlíží. Pokud jde o přesné podmínky pro přiznání odkladného účinku, postupuje se též podle dříve zmíněného ustanovení § 4 liniového zákona. Ostatně se sluší říci, že se na řízení, při němž se vydává mezitímní rozhodnutí, aplikují všechna příslušná ustanovení liniového zákona. Jak jsem již uvedl, odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné⁶¹⁴. Hlavním prostředkem obrany proti němu tedy je správní žaloba. Vyloučeno ale není

⁶⁰⁹ Sněmovní tisk č. 76/0: *Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (včetně důvodové zprávy)* [online]. [cit. 28.7.2022]. Dostupná z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133494.

⁶¹⁰ Srov. § 4a odst. 1 liniového zákona.

⁶¹¹ Srov. § 4a odst. 6 liniového zákona.

⁶¹² Viz § 4a odst. 3 liniového zákona.

⁶¹³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 151.

⁶¹⁴ Viz § 4a odst. 2 liniového zákona.

užití jiných prostředků obrany podle správního řádu – např. podnětu k vedení přezkumného řízení⁶¹⁵ nebo k prohlášení nicotnosti rozhodnutí⁶¹⁶. Proti následnému rozhodnutí ve zbytku věci se samozřejmě odvolat lze.

Neboť se vyvlastnění vždy uskutečňuje za náhradu, zákonodárce uložil vyvlastniteli zaplatit vyvlastňovanému zálohu na náhradu při vyvlastnění do doby, než bude náhrada závazně určena rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu, aby měl vyvlastňovaný k dispozici alespoň přibližně nějaké adekvátní finanční prostředky⁶¹⁷. Vyvlastnitel tedy vyplatí tuto zálohu ve výši dle znaleckého posudku, který sám připojil k návrhu smlouvy o získání práv (tedy dle posudku, který sám nechal zpracovat), a to nejpozději do 60 dnů od právní moci mezitímního rozhodnutí, rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí nebo o kasační stížnosti. Jakmile vyvlastňovací úřad pravomocně rozhodne o výši náhrady, vyvlastnitel a vyvlastňovaný jsou povinni mezi sebou vyrovnat vzniklý přeplatek, resp. nedoplatek, a to do 60 dnů od právní moci rozhodnutí⁶¹⁸. Co bylo řečeno v tomto odstavci o náhradě pro vyvlastňovaného, platí i pro náhradu ve prospěch oprávněného z věcného břemene, jehož právo vyvlastněním zaniká⁶¹⁹.

Mezitímní rozhodnutí však není univerzálním institutem v oblasti vyvlastňování. Uplatní se pouze v následujících případech:

- a) ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku (nebo stavbě) potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k liniovému zákonu (ustanovení § 4a odst. 1 liniového zákona) – příloha k tomuto zákonu uvádí taxativní seznam záměrů, u nichž lze vůbec uvažovat nad vydáním mezitímního rozhodnutí;
- b) ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku (nebo stavbě) potřebného k uskutečnění stavby energetické infrastruktury neuvedené v příloze k liniovému zákonu (ustanovení § 4b liniového zákona) – zákonodárce skutečnost, že mezitímní rozhodnutí rozšířil na všechny stavby energetické infrastruktury, kompenzuje tím, že v tomto případě alespoň neodnímá účastníkům řízení právo podat odvolání, jinak se uplatní ustanovení § 4a bez výjimky;

⁶¹⁵ Srov. § 94 odst. 1 správního řádu.

⁶¹⁶ Srov. § 77 odst. 2 správního řádu.

⁶¹⁷ Viz § 4a odst. 5 liniového zákona.

⁶¹⁸ Viz § 4a odst. 7 liniového zákona.

⁶¹⁹ Srov. § 6 VyvZ ve spojení s § 4a odst. 8 liniového zákona.

- c) v řízení, v němž se rozhoduje o žádosti oprávněného investora o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) a b) liniového zákona, pokud je tato žádost podána společně se žádostí o vydání mezitímního rozhodnutí (ustanovení § 4c odst. 1 liniového zákona);
- d) v řízení, v němž se rozhoduje o žádosti stavebníka o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba energetické infrastruktury uvedená v ustanovení § 1 odst. 4 písm. a) a b) liniového zákona, pokud je tato žádost podána společně se žádostí o vydání mezitímního rozhodnutí (ustanovení § 4d odst. 1 liniového zákona).

Až do novely provedené zákonem č. 403/2020 Sb. bylo možné vydat mezitímní rozhodnutí pouze v prvním uvedeném případě. Byl kladen větší důraz na významné právní důsledky, které toto rozhodnutí má, a ponechalo se pro realizaci těch nejdůležitějších staveb strategické infrastruktury v rámci liniového zákona. Nyní jej však lze užít na veškerou energetickou infrastrukturu ve smyslu liniového zákona a na stavbu jakékoliv dálnice, silnice I. třídy nebo celostátní dráhy. Je otázkou, zda lze takové řešení shledat za vhodné.

Uvedenou novelou č. 403/2020 Sb. se také zavedla možnost vést řízení podle stavebního zákona, jímž se umísťují nebo povolují některé stavby strategické infrastruktury společně s vyvlastňovacím řízením, jak je uvedeno výše ve výčtu pod písm. c) a d). Tato spojená řízení vede stavební úřad⁶²⁰. V obecné rovině to považuji za praktické řešení, které může řízení značně urychlit a také snížit náklady státu související s vedením správních řízení. Koneckonců do budoucna budou vyvlastňovací úřady vždy úřady státní stavební správy. Pokud se však podíváme na aktuálně platnou právní úpravu, musím podotknout, že není zvláště šetrná k právům dotčených účastníků.

Nejproblematičtější v tomto ohledu je ustanovení § 4c odst. 3 liniového zákona, které se vztahuje na oba případy spojených řízení⁶²¹. Citované ustanovení výslovně stanoví, že splnění podmínky podle ustanovení § 3 odst. 1 věty druhé a § 5 odst. 1 VyvLZ se pro vydání mezitímního rozhodnutí v tomto spojeném řízení nevyžaduje. Vylučuje se tedy zkoumání subsidiarity vyvlastnění. Stavební úřad není povinen ani oprávněn zkoumat, zda se vyvlastnitel alespoň formálně pokusil s vyvlastňovaným uzavřít dohodu (natož zkoumat skutečnou snahu dohodnout se na získání práv). Z pohledu teorie je přitom vyvlastnění prostředkem *ultima ratio*. Subsidiarita vyvlastnění sice není výslovně upravena Listinou, domnívám se však, že tento požadavek nepřimo

⁶²⁰ Srov. § 4c odst. 3 liniového zákona.

⁶²¹ Srov. § 4d odst. 1 liniového zákona.

vyplývá ze samotného vztahu mezi ustanoveními čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny, kdy se s vyvlastněním v širším smyslu slova počítá jen tam, kde nepostačí mírnější zásah (v podobě nastavení podmínek výkonu vlastnického práva). Jiný výklad bude dle mého názoru v rozporu s ustanovením čl. 4 odst. 4 věty první Listiny. Ústavní soud tuto skutečnost, zdá se, rovněž potvrzuje⁶²². Proto považuji za protiústavní subsidiaritu vyvlastnění zcela vyloučit.

Za nevhodné rovněž shledávám, že se před vydáním mezitímního rozhodnutí nenařizuje ústní jednání. To musím, ve spojení s vyloučením prokazování naplnění subsidiarity vyvlastnění, považovat za nepřiměřený zásah do práv účastníků řízení. Na druhou stranu to má pro ně jeden malý pozitivní efekt, který, domnívám se, nebyl zákonodárcem vůbec zamýšlen. Podle ustanovení § 22 odst. 2 VyvZ platí, že námitky a důkazy proti vyvlastnění mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání. Pokud se ústní jednání nekoná, koncentrace řízení se v této podobě nemůže uplatnit. Nové skutečnosti a důkazy tak lze předkládat až do doby vydání mezitímního rozhodnutí, ledaže správní orgán rozhodne usnesením jinak⁶²³.

Možná zdánlivě nesystematicky nyní zmíním doposud opomíjené ustanovení § 2 odst. 5 liniového zákona. Uvedené ustanovení se věnuje otázce doručování v řízení podle liniového zákona nebo stavebního zákona, které je řízením s velkým počtem účastníků (tedy s více než 30 účastníky⁶²⁴). Platí, že v takovém řízení se oznámení o zahájení řízení doručuje veřejnou vyhláškou s výjimkou taxativně vymezených účastníků řízení podle stavebního zákona (územní řízení, stavební řízení nebo společné územní a stavební řízení). Vždy se jedná pouze o příslušné vlastníky nemovitostí nebo o oprávněné z práv odpovídajících věcnému břemeni. Vyvlastňování se ale odkazem na konkrétní ustanovení vyvlastňovacího zákona nezmiňují.

V případě vyvlastnění se domnívám, že citované ustanovení přichází v úvahu pouze při řízeních podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona. Musíme se totiž zaměřit na to, co má vlastně znamenat pojem „*řízení podle tohoto zákona*“. V první řadě je třeba zmínit, že pokud by řízení podle tohoto zákona mělo být každé řízení, které se vede v souvislosti s urychlením výstavby vybrané infrastruktury, nebylo by třeba „*řízení podle stavebního zákona*“ dále výslovně samostatně uvádět. Navíc jak výraz „*řízení podle tohoto zákona*“, tak ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona byly do právní úpravy vloženy společně, a to novelou provedenou zákonem č. 403/2020 Sb. Do té doby se ustanovení § 2 odst. 5 liniového zákona vztahovalo pouze na řízení podle stavebního zákona. „*Řízeními podle tohoto zákona*“ tak jsou pro účely vyvlastnění pouze

⁶²² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

⁶²³ Viz § 36 odst. 1 správního řádu.

⁶²⁴ Srov. § 144 odst. 1 správního řádu.

řízení podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona. Na „běžná“ vyvlastňovací řízení, jež jsou oddělena od řízení podle stavebního zákona, se tato právní úprava nevztahuje. Dokládá to i již zmíněná skutečnost – že vyvlastňovaní nejsou uvedeni jako ti, jimž se oznámení o zahájení řízení doručuje jednotlivě, přestože by ve světle taxativně uvedených ustanovení stavebního zákona věnujících se účastenství jinak jistě uvedeni byli. V případě, že je vyvlastňovací řízení spojeno s řízením podle stavebního zákona, tato skutečnost však není na závadu, neboť vyvlastňovaný se o konání vyvlastňovacího řízení dozví coby účastník územního řízení nebo společného územního a stavebního řízení, jemuž se oznámení o zahájení řízení doručuje vždy jednotlivě.

3.2.4.2.2. Ústavnost mezitímního rozhodnutí

Jednou z aktuálních otázek vyvlastňování je soulad mezitímního rozhodnutí s ústavním pořádkem. Proto se také nakonec na Ústavní soud České republiky obrátila skupina 18 senátorů s návrhem na zrušení (mimo jiné) celého ustanovení § 4a liniového zákona. Ústavní soud nakonec svým náleznem sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. 3. 2022 (dále též jen „Nález“) návrh senátorů beze zbytku zamítl a ponechal napadenou právní úpravu v platnosti. Považuji však za vhodné zmínit, že Ústavní soud nepřezkoumával ústavnost ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona, jejichž ústavní konformita je pro důvody uvedené výše minimálně značně pochybná (bod 111. Nálezu). V této kapitole se hodlám zaměřit na jednotlivé argumenty přednesené skupinou senátorů (dále též jen „stěžovatelé“) a na právní názor Ústavního soudu k těmto argumentům. Již teď podotýkám, že, ačkoliv se osobně nedomnívám, že lze mezitímní rozhodnutí považovat za protiústavní jako celek, určité aspekty nejsou dle mého názoru souladné s ústavním pořádkem nebo s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Stěžovatelé vytýkali, pokud jde o ustanovení § 4a liniového zákona (a o související přílohu k liniovému zákonu), následující nedostatky:

A. Rozpor napadené právní úpravy se zákazem prohlašování veřejného zájmu v konkrétním případě přímo zákonem (zákonodárcem).

Již podruhé při výkladu k liniovému zákonu musím odkázat na kapitolu věnující se veřejnému zájmu jako podmínce vyvlastnění. Ústavní soud ve své dřívější judikatuře opakovaně uvedl, že veřejný zájem musí být identifikován v každém jednotlivém případě nuceného omezení vlastnického práva. Tuto činnost mají ve své kompetenci příslušné orgány moci výkonné. Zákonodárce tedy nemůže určit, že konkrétní záměr je ve veřejném zájmu. Právní úpravu, která je v rozporu s tímto pravidlem, shledal Ústavní soud za protiústavní pro její rozpor s dělbou moci,

neboť zákonodárce nesplnil požadavek obecnosti právního předpisu a aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě. To má však za úkol moc výkonná, která v každém jednotlivém správním řízení zhodnotí veškeré rozpory, důkazy a připomínky; teprve na jejich základě stanoví, zda tu je převažující veřejný zájem, či nikoliv. Zároveň se však jedná o silný zásah do výkonu moci soudní, neboť správní rozhodnutí nebude moci být v otázce naplnění veřejného zájmu přezkoumáváno nestranným a nezávislým soudem.

Ústavní soud však v případě mezitímního rozhodnutí porušení zákazu prohlášení veřejného zájmu zákonem neshledal. S tímto názorem souhlasím. Na rozdíl například od zrušené právní úpravy ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, zní ustanovení § 4a odst. 1 liniového zákona podstatně jinak. Mezitímní rozhodnutí vyvlastňovací úřad vydá, pokud dospěje k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady při vyvlastnění splněny. Dělbá moci tímto pravidlem nikterak narušena není. Vyvlastňovací úřad nemusí žádosti vyvlastnítele na vydání mezitímního rozhodnutí vyhovět, pokud dospěje k tomu, že převažující veřejný zájem ve věci neexistuje (nebo případně že jiná podmínka vyvlastnění nebyla naplněna). Jinou otázkou, která ale nemá dopady na soulad mezitímního rozhodnutí s ústavním pořádkem, je, zda budou vyvlastňovací úřady pečlivě zkoumat naplnění všech podmínek vyvlastnění před tím, než mezitímní rozhodnutí vydají. Kontrolu nad tím však mají soudy při řízení o správní žalobě a kasační stížnosti. Bude velmi zajímavé, pokud se v budoucnu objeví rozhodnutí soudu, kterým bude mezitímní rozhodnutí zrušeno bez náhrady – tj. k vyvlastnění vůbec nedojde, přestože se práva nepodaří získat dohodou. Stát se to jistě může, neboť zákonodárce aplikaci mezitímního rozhodnutí dále rozšiřuje na méně významné stavby veřejné infrastruktury, což dokazuje existence relativně nových ustanovení § 4b až § 4d liniového zákona.

S problematikou zákazu prohlášení veřejného zájmu přímo zákonem úzce souvisí otázka přijatelné obecnosti právních předpisů. Ta je podle názoru stěžovatelů narušena existencí již zmíněné přílohy k liniovému zákonu, kterou tvoří taxativní seznam záměrů, u nichž lze vydat mezitímní rozhodnutí (nelze-li postupovat podle ustanovení § 4b až § 4d liniového zákona). Ústavní soud dlouhodobě striktně netrvá na zachování obecnosti právních předpisů, pokud to nebude mít negativní dopady na dělbu moci ve státě⁶²⁵. Toho se Ústavní soud dále drží i v komentovaném Nálezu, když v jeho bodu 151. připomíná existenci dalších výčetových zákonů – např. zákona č. 298/1998 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a

⁶²⁵ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04.

kongregací a arcibiskupství olomouckého (jediným účelem tohoto zákona bylo uvést seznam majetku, který přechází zpět do vlastnictví církve). Musím připomenout, že v této oblasti má vliv i právo Evropské unie – lze uvést například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě. Ustanovení čl. 28 recitálu uvedeného nařízení výslovně uvádí: „*Projektům společného zájmu by měl být přidělen „prioritní status“ na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit jejich rychlé administrativní zpracování. Vnitrostátní orgány by měly projekty společného zájmu považovat za projekty ve veřejném zájmu. Projekty, které mají nepříznivý dopad na životní prostředí, by měly být povoleny z důvodů převažujícího veřejného zájmu, budou-li splněny všechny podmínky [...].*“ Rozpor s ústavním pořádkem tedy v této části neshledávám. Jak je patrné z výše uvedených příkladů, jedná se o zavedenou praxi, která nezasahuje do dělby moci v České republice. Existence přílohy k liniiovému zákonu nijak nezbavuje vyvlastňovací úřady povinnosti řádně posoudit naplnění všech podmínek vyvlastnění. Skutečnost, že se aplikuje uvedená příloha, může naopak přispět k právní jistotě, neboť lze snadno zabránit tomu, aby se mezitímní rozhodnutí vydávalo i u jiných záměrů (pokud se nebude postupovat podle ustanovení § 4b až § 4d liniiového zákona).

B. Opuštění principu dvojinstančnosti správního řízení.

Jak jsem již výše uvedl, je vyloučeno podat proti mezitímnímu rozhodnutí odvolání (jedinou výjimku představuje mezitímní rozhodnutí podle ustanovení § 4b liniiového zákona – to však nebylo předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu). Stěžovatelé považují takovou právní úpravu za rozpornou s právem na spravedlivý proces. Ústavní soud však porušení tohoto práva vyloučením možnosti podat odvolání neshledává. Připomíná přitom, že možnost podat odvolání nelze vyloučit pouze v oblasti trestního práva – a ani to neplatí vždy (toto vyplývá z ustanovení čl. 2 Protokolu č. 7 k EÚLP). Ústavní soud tedy navazuje na svou předešlou judikaturu, z níž vyplývá, že ve správním nebo civilním právu odvolání součástí ústavněprávních záruk není⁶²⁶. Ti, kdo se cítí být dotčeni výrokem mezitímního rozhodnutí, se mohou obrátit na správní soud v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Ochrana jejich práv je zajištěna dostatečně tímto způsobem. Právní řád České republiky již navíc zná relativně podobný případ. Podle ustanovení § 18 odst. 5 KatZ se nelze odvolat proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu do katastru nemovitostí

⁶²⁶ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

(zároveň je vyloučena i většina dalších prostředků nápravy). Proti uvedenému rozhodnutí je možné se bránit pouze žalobou podle části páté občanského soudního řádu.

C. Mezitímní rozhodnutí je podle stěžovatelů ve skutečnosti rozhodnutím ve věci samé, a to „rozhodnutím konečným“.

Podle nich se totiž nejedná o takové rozhodnutí, kterým by se pouze rozhodovalo o základu nároku, jak je mezitímní rozhodnutí pojímáno správním řádem⁶²⁷; tomu by tak bylo pouze v případě, pokud by mezitímní rozhodnutí stanovilo, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyvlastnění (mezi podmínky vyvlastnění ale spadá i přiznání odpovídající náhrady). Z hlediska hodnocení souladu právní úpravy s ústavním pořádkem je ale taková námitka zcela irelevantní, což připomíná i Ústavní soud (bod 119. Nálezu). I kdyby se však Ústavní soud touto otázkou detailněji zabýval, jistě by dospěl k závěru, že dopady této debaty jsou nulové, i pokud jde o otázku aplikace příslušných ustanovení správního řádu. Mám totiž za to, že mezitímní rozhodnutí je materiálně spíše tzv. rozhodnutím v části věci podle ustanovení § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť se rozhoduje jen o některých právech a povinnostech účastníků řízení⁶²⁸. Celá strohá právní úprava ustanovení § 148 správního řádu ale dopadá na mezitímní rozhodnutí i na rozhodnutí v části věci bez rozdílu.

D. Oddělení výroků o vyvlastnění od výroků o náhradě.

O náhradě se rozhodne až poté, kdy je mezitímní rozhodnutí pravomocné, a nikdo jej nenapadl správní žalobou (a kasační stížností). Ústavní soud však správně připomíná, že i v obecné úpravě vyvlastňovacího řízení se určité oddělení předpokládá. Odkazuje přitom na ustanovení § 25 odst. 2 věta druhá VyvlZ, podle nějž odvolání nemá *ex lege* odkladný účinek, pokud účastník řízení napadne pouze výroky o náhradě, resp. některý z nich. Ústavní soud tedy považuje tuto konstrukci za souladnou s ústavním pořádkem – takové procesní řešení se podle něj stále nachází v diskreci zákonodárce (při zachování obligatorních podmínek vyvlastnění).

S touto otázkou úzce souvisí i problematická časová prodleva pro vyplacení náhrady, jež se liniovým zákonem řeší poskytnutím zálohy do doby rozhodnutí ve zbytku věci. Uvedená prodleva

⁶²⁷ Srov. § 148 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁶²⁸ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 661–662.

není nijak časově omezena. Ústavní soud považuje poskytnutí zálohy ve výši rovnající se ceně dle znaleckého posudku, jež předložil vyvlastnitel společně s návrhem na uzavření smlouvy o získání práv, za dostačující ochranu vyvlastňovaného. Zálohu na náhradu jako takovou považuji v obecné rovině za vhodný nástroj, který je schopný splnit svůj cíl – poskytnout vyvlastňovanému určité finanční prostředky do doby rozhodnutí ve zbytku věci. Vlachová se kupříkladu domnívá, že by se tento institut dal využít i v obecné úpravě vyvlastnění, neboť i tam může vzniknout určitá časová mezera⁶²⁹. S ohledem na možné následky pro vyvlastňované se však nezdá v přijaté podobě šetrný k jejich právům, jak se domnívá Ústavní soud.

Rozpor s ústavním pořádkem v první řadě shledávám, pokud jde o otázku možného vrácení části zálohy zpět vyvlastniteli, pokud vyvlastňovací úřad posléze rozhodne, že náhrada se má přiznat v nižší částce. Toto pravidlo vyvolává ve vyvlastňovaných nejistotu ohledně toho, zda mohou se zálohou volně nakládat – zejména si za ni pořídit náhradní nemovitost. Jsou vystaveni riziku, že i když si pořídí objektivně srovnatelnou nemovitost a celou zálohu na její pořízení utratí (zejména v domnění, že to je výhodná koupě, protože očekávají, že by jim měl vyvlastnitel posléze náhradu spíše doplatit), stejně budou nuceni část náhrady vrátit. Stanovení náhrady mnohdy závisí na maličkostech a případné následky pro vyvlastňované z důvodu, že nebudou schopni se bez dalších nákladů na jejich straně s vyvlastnitelem vyrovnat ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci, jsou příliš vysoké. Vyvlastňovaným se neposkytuje žádná náhrada škody rovnající se kupříkladu úrokům z úvěru, který si budou muset sjednat za účelem včasného vrácení části zálohy. Pokud vyvlastňování pro tyto zcela důvodné obavy nenaloží se zálohou jako s náhradou při vyvlastnění, *de facto* se dá říci, že žádnou náhradu neobdrželi. Vyvlastnění bez náhrady v přiměřené lhůtě je přitom vyloučeno (zde odkazuji na výklad, kterým jsem již učinil u výplaty náhrady podle zákona o zajišťování obrany). Ústavní soud se tedy dle mého názoru nezabýval dostatečně možnými následky pro majetkovou sféru vyvlastňovaných pro případ vrácení zálohy; spíše se mi zdá, že předpokládá, že to bude vždy vyvlastnitel, kdo bude povinen dorovnat rozdíl. Pravdou je, že to tak povětšinou bude; to ale na situaci nic nemění.

Právní úpravu zálohy na náhradu považuji tedy za nepřijatelně nevyváženou. Mezitímní rozhodnutí se koneckonců vydává na žádost vyvlastnitelů a podle jeho znaleckého posudku. Pokud tedy má vyvlastnitel zájem tuto žádost podat, měl by si zvážít, zda je ochoten tuto částku vyvlastňovanému zaplatit, i když by se posléze mělo ukázat, že by měl vyvlastňovaný část z ní vrátit. Je na místě zvažovat, zda by se v tomto případě neměla náhrada pouze dodatečně doplácet

⁶²⁹ VLACHOVÁ, B. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. In: *Bulletin advokacie*, 2019, číslo 6, s. 25.

(nikoliv vracet), neboť tuto nepříjemnou situaci si sám vyvlastňovaný ničím nezavinil – jak vydání mezitímního rozhodnutí, tak výše poskytnuté zálohy se odvíjí od jednání vyvlastnítele. Musím tak konstatovat, že v podstatě v důsledku jednání vyvlastnítele (byť oprávněného) může vzniknout vyvlastňovanému škoda, kterou nikdo nebude povinen nahradit. Nesmí zůstat ani bez povšimnutí, že vyvlastnitel získává na základě mezitímního rozhodnutí práva, která chtěl – práva, která již vyvlastňovaný nemůže nikdy získat zpět (s výjimkou případu vyhovění žádosti o zrušení vyvlastnění).

Problematická na této úpravě je také skutečnost, že znalecké posudky vypracované na návrh vyvlastnitelů mohou být podhodnocené. Takové riziko je všeobecně známým faktem (i proto se dává vyvlastňovanému možnost předložit ve vyvlastňovacím řízení vlastní znalecký posudek). Ústavní soud připomíná, že je nutné vycházet z předpokladu řádného výkonu znalecké činnosti. Navíc odkazuje na svůj nálezn ve věci tzv. *squeeze-outu* malých akcionářů⁶³⁰. V tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že výběr znalce ze strany majoritního akcionáře a skutečnost, že ten také hradí náklady za vypracování znaleckého posudku, nezpůsobuje protiústavnost právní úpravy týkající se stanovení výše ceny za odkup podílu, pokud je tato nevýhoda kompenzována jinými opatřeními státu, například soudní ochranou. Ústavní soud však zcela opomíná, že, s ohledem na skutečnost, že v řízení o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí se výše zálohy (primárně) nepřezkoumává – včasná soudní ochrana proti zcela nepřiměřené záloze vycházející z nesprávného znaleckého posudku vyvlastnítele neexistuje. Odpovídajícího doplatku se vyvlastňovaný dočká nejdříve až po právní moci rozhodnutí ve zbytku věci. To může trvat neomezeně dlouho – dokonce i několik let.

Zde narážíme na otázku, zda lze tedy vůbec vyvlastnění jako předmět řízení jednoznačně rozdělit; tuto otázku si někteří autoři skutečně pokládají⁶³¹. Debata je zde rozhodně na místě, neboť nelze zcela striktně od sebe oddělit naplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění a stanovení odpovídající náhrady za něj. Ze zásady subsidiarity vyvlastnění vyplývá povinnost vyvlastnítele ve vyvlastňovacím řízení prokázat, že se skutečně pokusil s vyvlastňovaným dohodnout – vyjednávání přitom nemůže být čistě formální, neboť vyvlastnitel zároveň musí šetřit práva vyvlastňovaných⁶³². To například znamená, že cena uvedená ve znaleckém posudku, který tvoří přílohu návrhu smlouvy o získání práv, nesmí být zjevně nepřiměřená (nemůže se jednat o takovou cenu, na níž by objektivně nikdo nepřistoupil). Logickým důsledkem této skutečnosti je, že

⁶³⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

⁶³¹ GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. op. cit., s. 153.

⁶³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

vyvlastňovací úřad musí znalecký posudek vyvlastnitelů před vydáním mezitímního rozhodnutí alespoň předběžně přezkoumat s tím, že pokud dospěje k závěru, že odporuje principu subsidiarity vyvlastnění, žádost vyvlastnitelů zamítne. V případě řízení, v němž lze vydat mezitímní rozhodnutí, se na takovém předběžném posouzení musí bezvýhradně trvat, jinak budou práva vyvlastňovaných narušena zcela nepřiměřeným způsobem.

Doplňuji, že takové posouzení má zabránit jen excesům v oceněních dle znaleckých posudků vyvlastnitelů. Jinak by koneckonců mezitímní rozhodnutí ztrácelo smysl. V ostatních případech bude muset vyvlastňovaný strpět, že se mu náhrada doplatí až dodatečně. Komentář k vyvlastňovacímu zákonu se nicméně domnívá, že i takové břemeno je příliš zatěžující na to, aby jej byl vyvlastňovaný povinen nést⁶³³. Podobně jako v případě, kdy bude muset vyvlastňovaný část zálohy vracet, mu totiž hrozí škoda, kterou nezavinil a kterou mu nikdo nenahradí. Zde taková škoda obvykle spočívá v úrocích z úvěru, který si bude vyvlastňovaný nucen vzít, pokud bude záloha natolik nízká, že se mu nepodaří opatřit náhradní nemovitost. Škoda může vzniknout i tak, že vyvlastněný na potřebný úvěr pro nedostatek vlastních finančních prostředků nedosáhne vůbec.

Na závěr této části konstatuji, že následky právní úpravy zálohy jsou pro vyvlastňované příliš silné. Platnou právní úpravu ustanovení § 4a odst. 5 a 7 liniového zákona tedy považuji za protiústavní. S tím by se však stala protiústavní i celá právní úprava mezitímního rozhodnutí, neboť jen díky této záloze lze alespoň uvažovat o tom, že není porušena zásada, že vyvlastnit lze jen za odpovídající náhradu v přiměřené lhůtě. Domnívám se však, že nastíněné následky lze vyřešit (nebo alespoň zmírnit natolik, že již nebude možné uvažovat o protiústavnosti právní úpravy), proto navrhuji ustanovení § 4a novelizovat.

Právní úprava by měla tedy dostát několika změn. Ustanovení § 4a liniového zákona by mělo upravit povinnost vyvlastnitelů nahradit vyvlastňovanému veškerou škodu a případně i jinou újmu, jež mu vznikne z toho, že záloha, která mu byla vyplacena podle ustanovení § 4a odst. 5 liniového zákona, je nižší než náhrada při vyvlastnění stanovená v pravomocném rozhodnutí o zbytku věci. Pro tento účel se lze inspirovat v ustanovení § 23 odst. 4 nebo § 27 VyvZ. Mohlo by se tedy jednat o objektivní odpovědnost s liberačním důvodem, kterým by byla skutečnost, že by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak. Uplatnění náhrady této škody nebo jiné újmy by podléhalo soukromoprávním předpisům. Již dříve jsem uvedl, že by se dalo uvažovat o tom, aby se náhrada při vyvlastnění pouze doplácela a žádná část zálohy by se nikdy zpět vyvlastniteli nevracela. Taková novelizace ustanovení § 4a odst. 7 liniového zákona představuje jedno z možných řešení.

⁶³³ HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. op. cit., s. 99.

Můžeme ale uvažovat také nad tím, zda není vhodnější pouze upravit možnost náhrady újmy jako v případě, že se poskytnutá záloha ukáže posléze nedostatečnou. Výhodnější to je pro vyvlastnitele v tom ohledu, že újma nemusí vzniknout vždy, když vznikne vyvlastňovanému povinnost zálohu vrátit. Na druhou stranu lze ale zákaz vrácení zálohy považovat za administrativně jednodušší, neboť se po vyvlastňovaném jinak žádá, aby újmu přesně vyčíslil, což nemusí být snadné. Navíc dochází ke zbytečnému převodu finančních prostředků oběma směry, kdy vyvlastňovaný vrátí část zálohy, aby posléze uplatňoval náhradu újmy.

Nesmí zůstat bez povšimnutí, že tento stav není v rozporu jen s ústavním pořádkem, ale i se smyslem a podstatou ustanovení § 10 odst. 3 VyvZ, neboť náhradou má být odčiněna veškerá újma, jež vznikne vyvlastňovanému v důsledku vyvlastnění – náhrada má sloužit jako kompenzace za mocenský zásah, nikoliv být zdrojem dalších nákladů, které bude vyvlastňovaný povinen nést.

Závěrem této části musím připomenout řízení podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona (která ale nebyla předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu). I u nich se samozřejmě poskytuje záloha na náhradu při vyvlastnění⁶³⁴. Zároveň se však nezkoumá naplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění, což je dle mého názoru samo o sobě v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud se ale tato podmínka nezkoumá, nemá vyvlastňovací úřad jak zabránit největším excesům v oceňování dle znaleckých posudků vyvlastnitelů. Ve spojení se skutečností, že se neposkytuje vyvlastňovaným žádná náhrada škody, tak přichází další důvod, proč shledat ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona za protiústavní.

E. Celková nejednoznačnost, nedomyšlenost a kusost napadené právní úpravy (zejména však ustanovení § 4a odst. 5 liniového zákona).

Ústavní soud žádné nejasnosti v napadené právní úpravě neshledal a doplňuje, že si neumí představit, že by uvedené ustanovení § 4a odst. 5 liniového zákona mohlo být dispozitivní, jak zmiňují stěžovatelé. Koneckonců se jedná o veřejnoprávní normu, která upravuje mocenské zásahy do vlastnického práva.

⁶³⁴ Viz § 4c odst. 4 a § 4d odst. 3 liniového zákona.

F. Porušuje se dělba moci ve státě v důsledku nedostatečných materiálních podmínek a personálního zabezpečení rozhodovací činnosti správních soudů zejména z důvodu zkrácených lhůt pro rozhodování o správních žalobách a kasačních stížnostech.

V této části se rovněž shoduji s názorem Ústavního soudu a neshledávám žádné porušení dělby moci z důvodu zkrácených lhůt. Ústavní soud nepovažuje tyto lhůty za nepřiměřené – naopak se tím chrání i sami účastníci řízení, neboť obdrží meritorní rozhodnutí ve věci dříve, než by tomu bylo obvykle – a to zpravidla i tehdy, pokud soud lhůtu nedodrží. Nesmí totiž zůstat bez povšimnutí, že uvedené lhůty jsou pouze lhůtami pořádkovými, což jsem již dříve výslovně uvedl.

3.2.5 Závěr

V této části diplomové práce jsem se věnoval historii a významu liniového zákona, jakož i hmotněprávním a procesním otázkám, kterými se tento zákon zabývá. Na rozdíl od vyvlastňovacího zákona však musím konstatovat, že si zákonodárce ve velkém množství případů nepočíná příliš vhodně. Celému zákonu chybí určitá systematika – nejvíce je to patrné na legislativním vymezení působnosti ustanovení § 3b liniového zákona. Zároveň aplikace některých ustanovení pouze na vybrané stavby strategické infrastruktury (nikoliv na všechny stavby, jež spadají pod režim liniového zákona) do značné míry postrádá logiku – musím připomenout např. ustanovení § 2h odst. 2 (toto ustanovení zbavuje vyvlastnítele povinnosti opatřit si souhlas, výjimku nebo schválení podle zákona o majetku ČR při převodu majetku; dopadá však jen na dopravní infrastrukturu) nebo § 3c liniového zákona (toto ustanovení prodlužuje lhůtu, během níž je nezbytné zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, na 4 roky od právní moci rozhodnutí; nevztahuje se ale na vodní infrastrukturu). Pokud jde o ochranu práv vyvlastňovaných, je právní úprava liniového zákona vcelku nevyvážená. Zákonodárce se často pouze snaží urychlit výstavbu strategické infrastruktury, aniž by negativní důsledky přijatých opatření vyvlastňovaným vhodným způsobem kompenzoval. Nejlepším příkladem zde bude samozřejmě tzv. mezitímní rozhodnutí, kdy se vyvlastňovaným odejmou nebo omezí jejich práva, aniž by se současně s tím poskytla přiměřená náhrada při vyvlastnění. Právní úprava sama počítá s tím, že záloha na tuto náhradu nebude přesná, přesto neumožňuje vyvlastňovaným domoci se vůči vyvlastnitelům, kteří z vydání mezitímního rozhodnutí benefitují, náhrady újmy, jež jim z nepřesné výše vyplacené zálohy případně vznikne.

Zdá se navíc, že se kvalita právní úpravy neustále snižuje. Důkazem toho jsou řízení podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona. Tato speciální řízení, která spojují řízení podle stavebního

zákona a vyvlastňovací řízení, v nichž se žádá o vydání mezitímního rozhodnutí, se dotýkají existence základních principů vyvlastnění – zejména však vylučují přezkoumávání subsidiarity vyvlastnění, čímž se umožňuje úspěšně vyvlastnit potřebná práva k pozemkům (a stavbám) bez jakékoliv snahy vyvlastnítele jednat s vyvlastňovaným. Za krajně nevhodné je třeba považovat i vyloučení ústního jednání. Domnívám se však, že by v budoucnu některý z vyvlastňovaných mohl předmětnou právní úpravu napadnout společně se svou ústavní stížností a usměrnit tak zákonodárce při jeho snahách urychlit výstavbu strategické infrastruktury. Tato spojená řízení koneckonců ještě předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu nebyla. Zkrátit délku získávání potřebných práv je jistě třeba (jak jsem uvedl výše, průměrné vyvlastňovací řízení trvá zhruba 1 rok), nesmí se tím však popírat základní principy, které se s vyvlastněním pojí a které zakotvuje sama Listina.

Aby však bylo hodnocení liniového zákona vyvážené, nesmí zůstat bez povšimnutí, že některá ustanovení jsou natolik praktická a užitečná, že by bylo možné je převzít i do vyvlastňovacího zákona. Opět musím připomenout ustanovení § 2h odst. 2 liniového zákona, jež zbavuje vyvlastnítele povinnosti opatřit si souhlas, výjimku nebo schválení podle zákona o majetku ČR, nebo ustanovení § 5 liniového zákona, které umožňuje pacht v případě vyvlastnění vypovědět. Nemusel by tedy zanikat podle ustanovení § 6 VyvlZ. Zároveň se citovaným ustanovením zakládá právo nájemců a pachtýřů na náhradu škody způsobené vypovědí, což je jedno z pravidel, které vyvlastňovací zákon opravdu postrádá.

Závěr

Vyvlastnění je nejvýznamnějším zásahem do práva vlastnit majetek nebo do práva odpovídajícího věcnému břemeni, které náš právní řád zná a upravuje. Proto mu nejen Listina, ale i mnohé mezinárodní katalogy základních lidských práv a svobod věnují patřičnou pozornost za účelem zajištění dostatečné ochrany vlastnického práva. Ačkoliv to není pravidlem zakotveným v ústavním pořádku České republiky, zpravidla vyvlastnění spočívá v odnětí nebo omezení práv k pozemku (a případně též ke stavbě). Tato skutečnost vyplývá z toho, že pozemek je věcí v právním smyslu, která má určité vlastnosti, jež většina ostatních věcí nemá. Pozemků (půdy) má civilizace pouze omezené množství, tyto pozemky plní určité nenahraditelné funkce a musí se tedy s nimi naložit co nejefektivnějším způsobem, který plnění těchto funkcí neohrožuje. Vyvlastnění je tak třeba považovat za nejen vhodný, ale i nezbytný prostředek k dosažení takového cíle. Aby stát mohl plnit své úkoly, potřebuje nástroj, jímž prosadí určitý významný a užitečný společenský zájem (slovy Listiny a vyvlastňovacího zákona veřejný zájem), i když s ním jednotlivec (jako vlastník nebo oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemeni) nesouhlasí. S ohledem na intenzitu zásahu do majetkové sféry vyvlastňovaného tak základ právní úpravy institutu vyvlastnění spočívá v přesném a funkčním nastavení podmínek jeho aplikace při současném zachování dostatečné ochrany práv a oprávněných zájmů vyvlastňovaných. Jedním z cílů této práce bylo zaměřit se na nedostatky právní úpravy, které tento požadavek porušují. Přitom bylo třeba se nejprve zaměřit na ochranu vlastnického práva v českém právním řádu i v mezinárodních úmluvách a na možné způsoby jeho omezení, neboť bez toho nelze zjistit, jaké nároky se kladou na zákonnou úpravu vyvlastnění.

Právní úprava podmínek vyvlastnění je mnohdy stručná a nelze se obejít bez četné judikatury. Z podstaty věci to vyplývá například u podmínky převažujícího veřejného zájmu, který je neurčitým právním pojmem. Soudy zde tak získávají postavení interpreta, navíc do značné míry musí (resp. zejména v minulosti musely) usměrňovat zákonodárce. Samotný začátek 21. století byl poznamenán „sporem“ mezi Ústavním soudem a zákonodárcem ohledně možnosti a podob prohlášení veřejného zájmu zákonem. Touto otázkou se musel Ústavní soud zabývat u několika různých zákonných úprav, které nakonec svým náležením zrušil. Zjistit přítomnost veřejného zájmu, jenž převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaných, je v kompetenci orgánů moci výkonné, nikoliv zákonodárce. Ten tedy nemůže stanovit přítomnost veřejného zájmu v konkrétní věci, jinak porušuje dělbu moci, a to nejen mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou, ale i mocí soudní, neboť, pokud by veřejný zájem byl stanoven v konkrétní věci zákonem, nemohla by tato otázka podléhat přezkumu ze strany soudů. Po zhodnocení ústavnosti tzv. mezitímního rozhodnutí

upraveného liniovým zákonem lze však konstatovat, že se již zákonodárce v tomto směru poučil a respektuje mantinely, které nastavil Ústavní soud ve své judikatuře. Je tedy v pravomoci zákonodárce stanovit veřejný zájem obecně s tím, že si příslušný vyvlastňovací úřad sám posoudí, zda je takový zájem zájmem převažujícím nad zachováním práv vyvlastňovaných.

Další podmínkou vyvlastnění, s níž se snaží vypořádat právní úprava, je subsidiarita vyvlastnění. Ta stojí na principu, že vyvlastnění je prostředkem *ultima ratio* pro případ, že se vyvlastniteli nepodařilo získat příslušná práva jiným způsobem (zejména dohodou s vyvlastňovaným). S ohledem na skutečnost, že vyjednávání mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným často prodlužují majetkoprávní přípravu některých záměrů, zákonodárce přijal v liniovém zákoně některá urychlující opatření. Například pravidlo upravené v ustanovení § 3 odst. 2 *in fine*, podle něhož má doručení návrhu smlouvy o získání práv účinky i pro všechny právní nástupce vyvlastňovaného (tj. není nutné doručovat návrh právním nástupcům znovu), lze považovat za zcela vhodný způsob, jak vyvlastnění zjednodušit, aby případná změna vlastnictví nepůsobila zdržení v majetkoprávní přípravě. Ačkoliv jsem výše uznal, že zákonodárce se již v liniovém zákoně zdržel zásahů do dělby moci, musím konstatovat, že se pro změnu zcela vymanil ze základních principů vyvlastnění, když prokazování subsidiarity vyvlastnění ve zvláštních řízeních podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona zcela vyloučil. Domnívám se, že by tato právní úprava měla projít novelizací. Byť s myšlenkou spojení řízení podle stavebního zákona a vyvlastňovacího řízení mohu souhlasit (obzvláště poté, co dojde ke sjednocení soustavy vyvlastňovacích úřadů a orgánů státní stavební správy v souvislosti s přijetím zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, se bude jednat o vhodnou právní konstrukci), naprosté vyloučení subsidiarity vyvlastnění považuji za rozporné s ústavním pořádkem. Ze samotné systematiky ustanovení čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny dle mého názoru nepřímou vyplývá, že nucené omezení vlastnického práva je prostředkem pro případ, že nepostačí pouze obecně upravit meze jeho výkonu. Opačný výklad by byl v rozporu s ustanovením čl. 4 odst. 4 věty první Listiny. Vyloučení zkoumání subsidiarity vyvlastnění ve správním řízení v současné době vnímám jako nejzásadnější nedostatek právní úpravy v této oblasti. Velmi problematické u subsidiarity vyvlastnění také stále je, že nemusí být zřejmé, jaké procesy nebo postupy (vyjma uzavření smlouvy o získání práv) mají před vyvlastněním přednost, neboť vyvlastňovací zákon k tomu neposkytuje žádnou náповědu. Lze s ohledem na judikaturu uvažovat zejména o přednosti institutu tzv. nezbytné cesty, u níž ale platí, že její zřízení není spojeno se splněním stejných podmínek jako v případě vyvlastnění. Zákonodárce by tedy měl tuto otázku vyjasnit.

Stejně tak lze *de lege ferenda* zákonodárci doporučit, aby skutečně sjednotil pravidla pro výpočet náhrady za vyvlastnění. Platí, že bez poskytnutí náhrady není vyvlastnění v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny. Náhrada za odnětí vlastnického práva se poskytuje ve výši obvyklé ceny pozemku (nebo stavby). V odůvodněných situacích, kdy nelze obvyklou cenu určit, se má majetek ocenit tržní hodnotou, jež má lépe zdůrazňovat individuální okolnosti každého případu ocenění než cena zjištěná. Toto pravidlo však stanoví zákon o oceňování majetku, nikoliv vyvlastňovací zákon, což může vést k tomu, že se tržní hodnota jako základ pro ocenění, pokud nelze určit cenu obvyklou, užívat v praxi příliš nebude. Tomuto postupu nahrává i ta skutečnost, že pokud se postupuje podle liniového zákona, výslovně se v jeho ustanovení § 3b odst. 2 uvádí, že pokud nelze cenu obvyklou zjistit, provede se ocenění ve výši ceny zjištěné, což nepovažuji za přijatelné řešení. Na rozdíl od ceny obvyklé nebo tržní hodnoty totiž vychází cena zjištěná z politického rozhodování zákonodárce, které nemusí být slučitelné se zájmy a právy vyvlastňovaných. Pokud již zákon o oceňování majetku stanovil způsob, jak ocenit majetek pro případ, že cenu obvyklou nelze zjistit, je takové pravidlo navíc zcela nadbytečné. Nejednotnost při určování výše náhrady se také projevuje u náhrady za omezení vlastnického práva nebo odnětí či omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni. Ta se má podle vyvlastňovacího zákona vždy rovnat nikoliv ceně obvyklé, ale ceně zjištěné. Zákonodárce přijal toto pravidlo, přestože sám v příslušné důvodové zprávě uvádí, že jeho cílem je odstraňování nerovností mezi vlastníky. Postupuje tedy v rozporu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, z něhož nevyplývají žádné rozdíly pro výši náhrady za odnětí a za omezení vlastnického práva. Zákonodárce si tedy počíná svévolně, byť to lze možná vysvětlit neznalostí právních pojmů, které používá. Přesto by se měla právní úprava změnit tak, že primárně se náhrada vždy rovná ceně obvyklé (a to bez ohledu na formu vyvlastnění) s tím, že se výslovně stanoví pravidlo subsidiarity ocenění tržní hodnotou.

Otázkou náhrady jsem se také rozsáhle zabýval v souvislosti se zálohou na náhradu za vyvlastnění, kterou vyplatí vyvlastnitel vyvlastňovanému, pokud vyvlastňovací úřad vydá ve věci tzv. mezitímní rozhodnutí. Právní úprava předpokládá, že záloha nebude přesně odpovídat skutečné výši náhrady za vyvlastnění. Vyvlastňovaný tak nese nepřiměřené břemeno spočívající v tom, že jde k jeho tíži veškerá újma, která mu vznikne v důsledku toho, že je záloha natolik nízká, že neumožňuje naplnit základní účel náhrady (poskytnout finanční prostředky na pořízení náhradní nemovitosti), nebo že byla naopak vyšší než přiznaná náhrada, ale vyvlastňovaný nemá finanční prostředky na vrácení zjištěného rozdílu, neboť již zálohu užil v souladu s jejím účelem. Na vzniklé situaci přitom vyvlastňovaný nenese žádnou vinu, neboť se výše zálohy plně odvíjí od znaleckého posudku vypracovaného na objednávku vyvlastnitel. Ten navíc jako jediný má právo

žádat o vydání mezitímního rozhodnutí. Vše se tak děje jen v jeho prospěch a na práva vyvlastňovaných se nedbá dostatečným způsobem. Tento stav považuji za protiústavní a domnívám se, že by mělo dojít k nápravě. Ústavní soud však již bohužel platnou právní úpravu mezitímního rozhodnutí aproboval, nelze tedy v dohledné době předpokládat změnu.

Ústavní soud však doposud neměl příležitost vyjádřit se se k zákonu o zajišťování obrany a jeho souladu s ústavním pořádkem. Nejvíce problematickou se jeví právní úprava výplaty náhrady za vyvlastnění, kterou vyplácí Ministerstvo financí České republiky na návrh vyvlastňovacího úřadu, jenž musí být podán do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. V takovém případě není výplata náhrady provedena v přiměřené lhůtě, jak si to žádá judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Navíc výplata závisí na vůli a aktivitě vyvlastňovacího úřadu.

Dalším problémem platné právní úpravy vyvlastnění je skutečnost, že ani po 8 letech zákonodárce neprojednal komplexní novelu, která by se věnovala dopadům rekonstrukce soukromého práva na právní předpisy v této oblasti. Zaprvé to má následky na právní úpravu zániku práv třetích osob. Jako příklad zde zmíním naprostou nelogičnost právní úpravy u zániku pachtu a nájmu. Zatímco nájem zaniká výpovědí vyvlastnítele, pacht zaniká již samotným vyvlastněním, neboť se uplatní obecné pravidlo podle ustanovení § 6 VyvlZ. Takové řešení rozhodně není šetrné k právům pachtýřů. Naštěstí alespoň liniový zákon tyto nedostatky částečně napravuje. Názory odborné literatury se rozcházejí v případě možného zániku práva stavby. Dle mého názoru však toto právo zaniká. Z právní úpravy nevyplývá opak, navíc by se mohlo toto právo stát snadným nástrojem obstrukcí proti vyvlastnění – a to zejména tehdy, pokud by mělo dojít k odnětí práva k pozemku, jehož součástí je stavba. K vyloučení vyvlastnění by postačovalo zřídit právo stavby, jež nelze podle vyvlastňovacího zákona vyvlastnit a které by zároveň ani nemohlo zaniknout podle ustanovení § 6 VyvlZ. Musím však připomenout, že relativně čerstvě se možnost vyvlastnit právo stavby v právním řádu České republiky objevila. Zákonodárce zcela nesystematicky umožňuje zřízení, zrušení nebo změnu práva stavby za účelem provedení přeložky inženýrské sítě v souvislosti se stavbou dálnice nebo silnice I. třídy v režimu liniového zákona. Takový přístup způsobuje nepřehlednost právní úpravy, navíc nedává žádný smysl umožnit vyvlastnění práva stavby pouze v uvedeném případě.

Nezohlednění rekonstrukce soukromého práva má však i citelnější dopady. Zdá se být neuvěřitelné, že po tak dlouhé době stále nedošlo k úpravě vymezení účastenství ve vyvlastňovacím řízení. S výjimkou zástavního a podzástavního věřitele, oprávněného z práva odpovídajícího věcnému břemeni a oprávněného ze zajišťovacího převodu práva se s jinými osobami, které mají k vyvlastňovaným nemovitostem zřízeno právo, při vedení vyvlastňovacího

řízení nepočítá. Přesto jejich práva mohou vyvlastněním zaniknout nebo se mohou stát neuplatnitelnými (smluvní a zákonná předkupní práva). Neúčastí ve vyvlastňovacím řízení nemohou tyto osoby podávat námitky proti vyvlastnění ani vykonávat jiná práva účastníků.

Právní úprava vyvlastnění doznala v posledních letech velkých změn. Většina z nich souvisela se zrychlením výstavby strategické infrastruktury podle liniového zákona – zejména přijetí úpravy tzv. mezitímního rozhodnutí a řízení podle ustanovení § 4c a § 4d liniového zákona. S tím se však otevřely nové otázky, které si doposud odborná veřejnost příliš pokládat nemusela. V následujících letech se tak bude nutné dobrat k závěru o tom, kam až může zajít tendence zákonodárce urychlit získání práv k pozemkům (a stavbám). Zejména je třeba vyřešit, zda se skutečně musí bezvýhradně trvat (alespoň v určité zjednodušené podobě) na podmínce subsidiarity vyvlastnění. Jsem toho názoru, že se na ní trvat má. Nejedná se přitom pouze o problém právní (jak jsem již výše uvedl), ale i o problém společenský. Vyvlastnění nemá být prostředkem pro „líný“ stát, který odmítá jednat s vyvlastňovanými o koupi nebo směně práv k pozemkům (a stavbám). Takový přístup bude prohlubovat propast mezi státem a jeho obyvateli.

I přes změny v právní úpravě některé problémy nadále přetrvávají. Pověštinou souvisí s nedůsledností zákonodárce, který zákonnou úpravu komplexně novelizoval po rekonstrukci soukromého práva k 1. 1. 2014. Postupně provedl jen určité dílčí změny, které mnohdy postrádají logiku a systematiku – zejména možnost vypovědět pacht pouze v režimu liniového zákona nebo možnost zřízení, zrušení nebo změny práva stavby pouze za účelem provedení přeložky inženýrské sítě v souvislosti se stavbou dálnice nebo silnice I. třídy.

Abych však zakončil v pozitivnějším duchu, musím připomenout, že v jistých směrech doznala právní úprava změny k lepšímu. Zákonodárce již umí přijmout zákonnou úpravu, která nebude porušovat zákaz stanovení veřejného zájmu v konkrétním případě zákonem. Vybraná ustanovení liniového zákona upravují pravidla, která jsou natolik praktická, že by se dala rozšířit i na obecnou právní úpravu (např. ustanovení § 2h odst. 2 liniového zákona, jež zbavuje povinnosti opatřit si souhlas, výjimku nebo schválení podle zákona o majetku ČR, bez nějž jinak nelze smluvně nabýt pozemek nebo stavbu za cenu, která překračuje cenu zjištěnou). Zákonodárce by se v tomto ohledu tedy neměl bát tato některá pravidla zahrnout do nejbližší novely vyvlastňovacího zákona nebo rovnou do nového zákona o vyvlastnění, který připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Seznam použitých zkratek

ABGB	zákon č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský
energetický zákon	zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Evropská úmluva o lidských právech nebo EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
katastrální vyhláška nebo KatV	vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)
katastrální zákon nebo KatZ	zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
lázeňský zákon	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)
liniový zákon	zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)
Listina	Listina základních práv a svobod
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
občanský zákoník 1964	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
oceňovací vyhláška	vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška)

PozKom	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Ústava	Ústava České republiky
vyvlastňovací zákon nebo VyvlZ	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
zákon o elektronických komunikacích	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)
zákon o majetku ČR	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
zákon o oceňování majetku	zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)
zákon o zajišťování obrany	zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BRADÁČ, A. a kol. *Teorie oceňování nemovitostí*. Brno: CERM, 2009. 753 s. ISBN 978-80-7204-630-0.

DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl třetí, Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s. ISBN 978-80-7478-325-8.

DVOŘÁK, J., ŠVESTKA J., ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první, Obecná část. 2.*, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 436 s. ISBN 978-80-7552-187-3.

FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.

GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. Právní monografie. 316 s. ISBN 978-80-7598-968-0.

HANÁK, J. *Vyvlastnění z enviromentálních důvodů. Současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 246 s. ISBN 978-80-210-8064-5.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 280 s. ISBN 978-80-87576-10-6.

KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha: Linde, 2004. Vysokoškolské právnické učebnice. 241 s. ISBN 80-7201-472-2.

Komentáře:

BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H. *Katastrální zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO256_2013CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2014. 421 s. ISBN 978-80-7400-525-1.

ČÁP, Z., DVOŘÁK, J., FIALA, J., JOSKOVÁ, L., KINDL, T., KNOBLOCHOVÁ, V., KOCÍ, M., MALÝ, B., PĚSNA, L., SKÁLA, M., SRBOVÁ, A., ŠVESTKA, J., THÖNDEL, A., TICHÝ, L. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 15.4.2022]. ASPI_ID KO89_c2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.4.2022]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. 204 s. ISBN 978-80-7598-634-4.

HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. 1451 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2022. Velké komentáře. 2292 s. ISBN 978-80-7400-852-8.

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 796 s. ISBN 978-80-7400-598-5.

SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. III, Věcná práva (§ 976-1474)*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Velké komentáře. 1666 s. ISBN 978-80-7400-803-0.

SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. 1834 s. ISBN 978-80-7400-828-3.

Odborné články:

FRANKOVÁ, M., Několik poznámek k problematice opuštění nemovitosti. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, číslo 2, s. 109–115. ISSN 1210-9126.

HANDRLICA, J., Expropiační tituly subjektů soukromého práva. In: *Právník*, 2016, číslo 10, s. 818–828. ISSN 1214-0767.

HANDRLICA, J., Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. In: *Právní rozhledy*, 2013, číslo 7, s. 229–235. ISSN 1210-6410.

NOVOTNÁ, M., KAAS ZAHOŘOVÁ, E. Stavba jako pojem občanského práva. In: *epravo.cz* [online]. 18.12.2014. [cit. 12.4.2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stavba-jako-pojem-obcanskeho-prava-96247.html>.

RIGEL, F. Judikatura NSS: Neurčité právní pojmy a správní uvážení. In: *Soudní rozhledy*, 2020, číslo 3, s. 74–77. ISSN 1211-4405.

SPÁČIL, J., Poznámky k vlastnictví prostoru nad pozemkem a pod ním. In: *Právní rozhledy*, 2012, číslo 7, s. 246–249. ISSN 1210-6410.

VLACHOVÁ, B. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. In: *Bulletin advokacie*, 2019, číslo 6, s. 21–25. ISSN 1805-8280.

Internetové zdroje:

Databáze pramenů: Prohlášení práv člověka a občana (26. 8. 1789) [online]. [cit. 8.4.2022]. Dostupné z: https://prameny.historie.upol.cz/artkey/dbt_00F_0000_55_Prohlaseni_prav_cloveka_a_obcana_1789.php.

Ministerstvo financí České republiky. Komentář k určování obvyklé ceny [online]. [cit. 18.6.2022]. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/MFCR_2014-09-25_Komentar-k-urcovani-obvykle-ceny_v02.pdf.

VŠEOBECNÁ DEKLARACE LIDSKÝCH PRÁV [online]. [cit. 12.4.2022]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/czc.pdf.

Základní zákon SRN: Grundgesetz [online]. [cit. 8.4.2022]. Dostupné z: https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Zakladni_zakon_SRN_-_Grundgesetz_-_1949.pdf.

Legislativní dokumenty vlády a Parlamentu České republiky:

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 49/2016 Sb. [online]. [cit. 17.6.2022]. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=628&ct1=0>.

Důvodová zpráva k občanskému zákoníku (konsolidovaná verze) [online]. [cit. 12.4.2022]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [online]. [cit. 17.6.2022]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0497_08.htm.

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. [online]. [cit. 30.6.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=673&ct1=0>.

Hodnocení dopadu regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o vyvlastnění [online]. [cit. 28.7.2022] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/2008/File39931.pdf?attachment-filename=6875906-2020-08-25-zprava-ria-6875941.pdf>.

Návrh skupiny poslanců na vydání zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35 [online]. [cit. 28.7.2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29514&pdf=1>.

Sněmovní tisk č. 76/0: Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (včetně důvodové zprávy) [online]. [cit. 28.7.2022]. Dostupná z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133494.

Soudní rozhodnutí a stanoviska:

Evropský soud pro lidská práva:

Rozsudek ESLP ve věci *James a další proti Spojenému království* ze dne 21. 2. 1986, č. stížnosti 8793/79.

Rozsudek ESLP ve věci *Lithgow a další proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 1986, č. stížnosti 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81.

Rozsudek ESLP ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku* ze dne 24. 6. 1993, č. stížnosti 14556/89.

Rozsudek ESLP ve věci *Guillemin proti Francii* ze dne 21. 2. 1997, č. stížnosti 19632/92.

Rozsudek ESLP ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, č. stížnosti 36548/97.

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Jahn a další proti Německu* ze dne 30. 6. 2005, č. stížnosti 46720/99, 72203/01, 72552/01.

Rozsudek ESLP ve věci *Păduraru proti Rumunsku* ze dne 1. 12. 2005, č. stížnosti 63252/00.

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* ze dne 19. 6. 2006, č. stížnosti 35014/97.

Rozsudek ESLP ve věci *Zich a další proti České republice* ze dne 18. 7. 2006, č. stížnosti 48548/99.

Rozsudek ESLP ve věci *Družstevní záložna Pria a další proti České republice* ze dne 31. 7. 2008, č. stížnosti 72034/01.

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kozacioglu proti Turecku* ze dne 19. 2. 2009, č. stížnosti 2334/03.

Rozsudek ESLP ve věci *Benet Czech, spol. s r. o. proti České republice* ze dne 21. 10. 2010, č. stížnosti 31555/05.

Ústavní soud České republiky:

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 10. 1996, sp. zn. IV. ÚS 201/96.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 152/07.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17. 3. 2009, Pl. ÚS 24/08.

Stanovisko Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 3143/13.

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. II. ÚS 2913/15.
Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15.
Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2467/16.
Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15.
Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.
Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15.
Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 26. 7. 2021, sp. zn. II. ÚS 594/21.
Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.
Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2022, sp. zn. II. ÚS 1895/20.

Nejvyšší soud České republiky:

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 10. 4. 2001 sp. zn. 22 Cdo 3035/2000.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 4. 2003, sp. zn. 22 Cdo 89/2002.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002.
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007.
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4951/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. 11 Tdo 1216/2010.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2437/2012.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2653/2012.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 3380/2014.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016.
Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5002/2017.
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3259/2018.

Nejvyšší správní soud České republiky:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.

Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 12. 2004, č. j. 4 As 47/2003-136.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 As 63/2006-136.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007-77.

Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 25. 6. 2015, č. j. 6 As 94/2015-20.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 89/2015-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 4. 2016, č. j. 4 As 284/2015-105.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 191/2016-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75.

Vrchní soudy:

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93.

Krajské soudy:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 22. 7. 2014, sp. zn. 23 Co 82/2014.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 20/2014-88.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2016, č. j. 30 Af 36/2014-48.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 11. 2016, č. j. 30 A 179/2015-116.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 1. 2017, č. j. 51 A 46/2016-63.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, č. j. 50 A 18/2018-88.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2018, č. j. 54 A 24/2018-52.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2020, č. j. 54 A 78/2019-43.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2022, č. j. 30 A 93/2021-120.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Příloha č. 2: Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ČR o odložení žádosti o poskytnutí informací podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Příloha č. 1

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1

prostřednictvím elektronické komunikace na e-mailovou adresu: podatelna@mmr.cz

2. 4. 2022

Žadatel: **Luděk Meitner**,
bytem:
e-mailová adresa:

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

V souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vás zdvořile žádám o zpřístupnění těchto informací:

I.

Vyvlastňovací řízení v roce 2019

- a) U kolika pozemků bylo v roce 2019 odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v rámci vyvlastňovacích řízení podle zákona č. 184/2006 Sb.**, o vyvlastnění, na území celé České republiky?
- b) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v obecném režimu zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?
- c) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v režimu podle ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?

II.

Vyvlastňovací řízení v roce 2020

- a) U kolika pozemků bylo v roce 2020 odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v rámci vyvlastňovacích řízení podle zákona č. 184/2006 Sb.**, o vyvlastnění, na území celé České republiky?
- b) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v obecném režimu zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?
- c) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v režimu podle ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?

III.

Vyvlastňovací řízení v roce 2021

- a) U kolika pozemků bylo v roce 2021 odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v rámci vyvlastňovacích řízení podle zákona č. 184/2006 Sb.**, o vyvlastnění, na území celé České republiky?
- b) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v obecném režimu zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?
- c) U kolika z pozemků uvedených v písm. a) bylo odňato nebo omezeno vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni **v režimu podle ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?

IV.

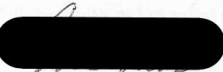
Délka vyvlastňovacích řízení v letech 2019–2021

- a) Jaká byla průměrná délka vyvlastňovacího řízení v letech 2019–2021, pokud se postupovalo **výhradně podle ustanovení zákona č. 184/2006 Sb.**, o vyvlastnění?
- b) Jaká byla průměrná délka vyvlastňovacího řízení v letech 2019–2021, pokud se postupovalo **též podle ustanovení zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), **aniž by bylo ve věci vydáno tzv. mezitímní rozhodnutí podle § 4a liniového zákona?**
- c) Jak dlouho průměrně trvalo vyvlastňovací řízení v letech 2019–2021, než příslušný vyvlastňovací úřad vydal **pravomocné mezitímní rozhodnutí podle ustanovení § 4a zákona č. 416/2009 Sb.**, o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)?

Nezpracováváte-li údaje pro celou Českou republiku, žádám o zpřístupnění informací ohledně pozemků na území hlavního města Prahy (a)nebo Středočeského kraje nebo jejich částí. Nezpracováváte-li údaje ani pro tyto kraje, postačí údaje z jakéhokoliv jiného kraje.

Tímto vás tedy zdvořile žádám o zpřístupnění informací specifikovaných výše v čl. I., II., III. a IV. této žádosti, a to ve lhůtě podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

S pozdravem



Luděk Meitner

Příloha č. 2



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

Číslo jednací
MMR 23159/2022-31

Luděk Meitner

Vyřizuje

Datum
11. 4. 2022

Sdělení o odložení žádosti o poskytnutí informací podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Vážený pane Meitnere,

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) obdrželo dne 4. 4. 2022 Vaše elektronické podání, kterým jste na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („InfZ“), požádal o sdělení informací týkajících se vyvlastňovacích řízení, konkrétně se Vám jednalo o data týkající se vedených vyvlastňovacích řízení.

K Vašemu požadavku sdělujeme následující:

podle § 2 odst. 1 InfZ jsou povinné subjekty povinny poskytovat informace, vztahující se k jejich působnosti. Ministerstvo není orgánem příslušným k evidenci vyvlastňovacího řízení, ani není povinno vést souhrnnou evidenci proběhlých řízení, předmětnými daty proto nedisponuje. Vzhledem k tomu ministerstvo podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ Vaši žádost o informaci odkládá.

Vyvlastňovací řízení jsou vedena příslušnými vyvlastňovacími úřady, dovolujeme si Vám proto doporučit, abyste se s žádostí o informace obrátil přímo na jednotlivé vyvlastňovací úřady.

Ministerstvo v souladu s Plánem legislativních prací vlády připravuje v letošním roce nový zákon o vyvlastnění. Tomuto procesu předcházelo přijetí věcného záměru zákona o vyvlastnění, který byl vládou schválen v loňském roce. Součástí uvedeného materiálu je i „Hodnocení dopadů regulace“ (RIA). Tato zpráva se opírá o údaje z oblastí vedených vyvlastňovacích řízení. V příloze posíláme kopii citovaného dokumentu pro Vaše případné využití.

S pozdravem

odbor legislativně právní

Přílohy: dle textu

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1
tel.: +420 224 861 111
fax: +420 224 861 333
IČ: 66 00 22 22
www.mmr.cz

Vyvlastnění práv k pozemkům

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá právním institutem vyvlastnění. Ve smyslu zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, se jím rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemku (nebo ke stavbě) a navazující přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemeni jinou osobou. Proto nejprve představuji pozemek (a to včetně všech jeho součástí, zejména stavby, a s ním spjatých pojmů půda a parcela) jako nejčastější předmět vyvlastnění a výše uvedená věcná práva, která lze odejmout nebo omezit. Jádrem této práce však je prezentovat jednotlivé podmínky vyvlastnění, vyvlastňovací řízení a související soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění a zhodnotit zákonnou úpravu této složité materie z hlediska vhodnosti, souladu s ústavním pořádkem České republiky a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a schopnosti plnit svůj účel – zabezpečit včasnou realizaci veřejně prospěšného záměru (ale při zachování nezbytných práv vyvlastňovaných). Pokud se to jeví jako potřebné, navrhuji možné změny zákonné právní úpravy.

Vyvlastněním se však nezabývá pouze jeden zákon, zaměřuji se proto také na dvě zvláštní právní úpravy vyvlastnění – na zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, který se má otázce vyvlastnění věnovat komplexně a zcela nezávisle na obecné právní úpravě, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), který se pouze věnuje vybraným otázkám vyvlastnění za účelem urychlení výstavby infrastruktury, jež je podle státu nejvíce významná. Velkou pozornost věnuji tzv. mezitímnímu rozhodnutí upravenému liniovým zákonem, které bylo v nedávné době podrobeno přezkumu ze strany Ústavního soudu České republiky. Při této příležitosti tak porovnávám obecnou a zvláštní právní úpravu a zjišťuji, zda se právní úprava vyvlastnění ubírá správným směrem, jaká pravidla odporují základním principům v této oblasti a jaká jsou naopak natolik vhodná, že lze uvažovat o rozšíření jejich působnosti za účelem efektivního realizování všech veřejně prospěšných záměrů.

Klíčová slova: vyvlastnění, pozemek, liniový zákon

Expropriation of rights to land

Abstract

This diploma thesis deals with the legal institute of expropriation. As defined in the Act No. 184/2006 Sb., Expropriation Act, expropriation is forced withdrawal or restriction of ownership to land (or structure) and of right corresponding to servitude to that land (or structure) and subsequent transfer of ownership or acquirement of right corresponding to servitude by someone else. Therefore, at the beginning I am introducing land (including all its components, particularly structures, and closely related terms – ground and plot), which is the most common object of expropriation. Essential part of this thesis however presents each requirement for lawful expropriation, expropriation proceedings and related judicial review of expropriation decision in order to assess statutory regulation of this complex topic on the basis of suitability, conformity with the constitutional order of the Czech Republic and case law of the European Court of Human Rights and the ability to fulfil its purpose – timely execution of projects that are beneficial to the public good (while also keeping essential rights of the expropriated unaffected by such execution). If necessary, I am also proposing possible changes to statutory regulation.

Expropriation however is not covered only by one single statute, therefore I am focusing also on two special statutory regulations – Act No. 222/1999 Sb., on ensuring defence of the Czech Republic, which deals with expropriation separately from general statutory regulation, and Act. No. 416/2009 Sb., on acceleration in construction of transport, water and technical infrastructure and electronic communications infrastructure (Linear Infrastructure Act), that only deals with selected topics regarding expropriation in order to accelerate construction of infrastructure, that the Czech Republic considers as the most important. I am especially focusing my attention on the so-called interlocutory decision regulated by the Linear Infrastructure Act, that was recently reviewed by the Constitutional Court of the Czech Republic. In this part of the thesis, I am taking the opportunity to compare general a special statutory regulation and ascertaining, whether the statutory regulation is headed in the right direction, which rules infringe on the fundamental principles in this field and which rules are so useful, that we can consider applying them on every project that is beneficial to the public good.

Klíčová slova: expropriation, land, Linear Infrastructure Act