

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta



Markéta Škvorová

VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 4. 5. 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 4. 5. 2017

.....
Markéta Škvorová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce JUDr. Karolině Žákové, Ph.D. za odborné vedení a připomínky.

Dále bych chtěla poděkovat panu Stephenu Bailey, přednášejícímu na Univerzitě Nottingham, za konzultace ohledně teoretických otázek týkajících se vlastnického práva a možnostech jeho omezení dle anglického práva.

Obsah

Obsah.....	IV
Seznam použitých zkratk.....	VII
ÚVOD	1
ČÁST I. VLASTNICTVÍ A JEHO OCHRANA	5
1. Obecně o vlastnické právu	5
2. Právní ochrana vlastnictví s důrazem na aspekty významné pro institut vyvlastnění	8
2.1. Ústavní garance vlastnického práva	9
<i>Vnitřní a vnější omezení vlastnického práva</i>	10
2.2. Mezinárodněprávní úprava vlastnictví s důrazem na zakotvení vyvlastnění	12
2.2.1. <i>Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod</i>	14
2.2.2. <i>Mezinárodní právo ochrany investic</i>	16
3. Úprava vlastnického práva na úrovni Evropské unie	16
ČÁST II. VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ	18
1. Institut vyvlastnění obecně	18
2. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi	18
3. Nemovitosti jako předmět vyvlastnění	21
3.1. Zvláštnosti půdy jako hlavního předmětu vyvlastnění.....	22
3.2. Změny v důsledku rekodifikace soukromého práva.....	23
3.2.1. <i>Nový obsah pojmu nemovitost</i>	23
3.2.2. <i>Zásada superficies solo cedit a důsledky pro předmět vyvlastnění</i>	23
3.3. Připravovaná novela zákona o vyvlastnění ve vztahu k předmětu vyvlastnění a rekodifikačních změn	25
3.3.1. <i>Právo stavby</i>	25
3.3.2. <i>„Vyvlastňovaná práva“</i>	26
4. Základy právní úpravy vyvlastnění nemovitostí	26
5. Základní předpoklady vyvlastnění a další podmínky dle zákona o vyvlastnění v teorii a praxi	28
5.1. Veřejný zájem v teorii a praxi soudů.....	29
5.1.1. <i>Konflikty zájmů a jejich řešení</i>	31
5.1.2. <i>Snahy o normování veřejného zájmu</i>	32
5.2. Zákonný základ a účely vyvlastnění	35
5.2.1 <i>Zakotvení účelů vyvlastnění</i>	36

5.2.2 Přehled účelů vyvlastnění	37
5.3. Náhrada za vyvlastnění v teorii a praxi	39
5.3.1. Význam a použitelnost právní úpravy náhrad v občanském zákoníku	40
5.3.2. Náhrada za vyvlastněnou nemovitost	41
5.3.3. Mimořádné vlastnosti nemovitosti (zmírnění tvrdosti)	44
5.3.4. Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním	45
5.3.5. Vyplacení náhrady za vyvlastnění	46
5.3.6. Soulad starší a aktuální právní úpravy náhrad s principy Úmluvy o lidských právech a základních svobodách v současné judikatuře Ústavního soudu	47
5.4. Další podmínky dle zákona o vyvlastnění.....	49
5.4.1. Princip subsidiarity	49
5.4.2. Princip přiměřenosti	51
5.4.3. Soulad s cíli a úkoly územního plánování.....	52
6. Vyvlastňovací řízení	53
6.1. Subjekty řízení.....	54
6.2. Zahájení a průběh řízení	56
6.3. Rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu	58
6.4. Odvolání	60
7. Soudní ochrana	60
8. Speciální úprava	62
8.1. Výstavba dopravní, vodní a energetické infrastruktury	62
8.2. Zajišťování obrany České republiky	65
ČÁST III. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PRÁVNÍ ÚPRAVY VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ VE VELKÉ BRITÁNII.....	67
1. Prameny angloamerického typu právní kultury s důrazem na právní úpravu institutu vyvlastnění	67
2. Obecně o vyvlastnění nemovitostí	69
3. Základní předpoklady vyvlastnění a subjekty vyvlastnění	69
4. Náhrada za vyvlastnění.....	71
5. Vyvlastňovací řízení	74
ČÁST IV. ÚVAHY DE LEGE FERENDA.....	75
1. Změny nutné v důsledku rekodifikace soukromého práva	76
2. Poskytnutí náhrady nájemcům a pachtýřům	78
3. Náhrada směnou za jinou nemovitost	79
4. Inspirace právní úpravou Velké Británie	80

4.1. Poskytnutí náhrady nákladů právního zastoupení	80
4.2. Náhrada za snížení hodnoty nevyvlastněné části nemovitosti	81
ZÁVĚR	83
Seznam použité literatury a dalších zdrojů	88
Název diplomové práce v anglickém jazyce	97
Shrnutí	98
Shrnutí v anglickém jazyce	100
Seznam klíčových slov	102
Abstrakt	103
Abstract	103
Seznam příloh	104
Příloha č. 1:	105
Příloha č. 2 :	109
Příloha č. 3:	110
Příloha č. 4:	111

Seznam použitých zkratk

Deklarace	Všeobecná deklarace lidských práv a základních svobod
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
LázZ	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)
Listina	Listina základních práv a svobod
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
občanský zákoník či ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
občanský zákoník 1964 či ObčZ 1964	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
Pakty	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt k hospodářským, sociálních a kulturních právech (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.)
památkový zákon	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
Pl. ÚS	plénum Ústavního soudu České republiky
Protokol	Protokol č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Úmluva	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)
Ústava ČSFR	ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
VyvlZ či zákon o vyvlastnění	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
zákon o oceňování majetku	zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů
zákon o zajišťování obran	zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky
ZuV či zákon o urychlení výstavby	zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

ÚVOD

V předkládané práci se budu zabývat tématem vyvlastnění nemovitostí ve smyslu nuceného odnětí či omezení vlastnického práva k nemovitostem, případně práva odpovídajícího věcnému břemenu, ve prospěch určité osoby. Nejedná se o téma nové, nepochybně je ale aktuální zejména s ohledem na prolínání veřejného práva se soukromým právem a střety mezi zájmem na ochranu vlastnického práva a potřebou využití nemovitosti jinou osobou ve veřejném zájmu. Z důvodu roztříštěnosti právní úpravy a velkého množství právních předpisů lze vyvlastnění nemovitostí považovat za relativně komplikované téma. Právní nauka řadí institut vyvlastnění mezi instituty veřejného práva, převážně správního práva, nicméně z titulu ochrany vlastnického práva nelze opomíjet jeho prolínání také do oblasti práva soukromého. Vzhledem k tomu, že hlavním předmětem je pro své zvláštní vlastnosti půda, resp. pozemky, je téma vyvlastnění též důležitou součástí pozemkového práva. Díky odpovědnějšímu přístupu společnosti k environmentálním problémům je v poslední době vyvlastnění výrazněji navázáno také na ochranu práva životního prostředí.

Vyvlastnění (expropriace) představuje nejzávažnější zásah do vlastnického práva, resp. do některých dalších věcných práv. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo je základním lidským právem, požívá v demokratických státech nejvyšší ochrany. Závažnost institutu vyvlastnění je dána tím, že umožňuje nuceně odejmout nebo omezit majetková práva bez souhlasu jejich nositele a zároveň tato práva převést na někoho jiného. Nejen z tohoto důvodu je vyvlastnění chápáno jako krajní prostředek (*ultima ratio*), který lze využít pouze v případě, kdy práva vyvlastňovaného nelze získat jinak a pouze za splnění všech předpokladů (podmínek) vyvlastnění. Přestože společnost často vnímá institut vyvlastnění negativně, jedná se o nepostradatelný prostředek k uspokojení potřeb společnosti, jenž umožňuje realizovat účely veřejného zájmu, které by kvůli neochotě vlastníků nemohly být uskutečněny.

Po úvaze, jak celistvě pojmout téma této práce, jsem dospěla k závěru, že před analýzou samotného institutu vyvlastnění je potřebné přiblížit širší rámec práce a věnovat pozornost vlastnickému právu a jeho ochraně. S ohledem na povahu vyvlastnění není nejspíše potřeba úzký vztah vyvlastnění s vlastnickým právem

odůvodňovat, neboť bez existence vlastnického práva by nebylo nutné vyvlastňovat. Vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky nebude vedle ústavní úrovně ochrany vlastnického práva ve výkladu opomenuta relevantní mezinárodní a evropská úprava s aspekty významnými pro vyvlastnění. Jak teorie potvrzuje, na vlastnictví nelze hledět jako na neomezené panství vlastníka, budu se proto věnovat rozdílům mezi východisky vnitřního a vnějšího omezení vlastnického práva.

Po těchto širších souvislostech rozeberu samotný institut vyvlastnění. Po objasnění pojmu vyvlastnění, jak z pohledu právní teorie, tak i praxe, a vysvětlení, jak budu k tomuto pojmu v práci přistupovat, se zaměřím na nemovitosti, kdy vysvětlím zvláštnosti půdy a skutečnost, proč je považována za hlavní předmět vyvlastnění. Neopomenu rekonstrukci soukromého práva, která oblast nemovitostí výrazně ovlivnila, a zaměřím se na to, jak tyto změny reflektuje připravovaná novela zák. č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

Ve své práci dále podrobně rozeberu všechny předpoklady a podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby mohlo být vydáno rozhodnutí o vyvlastnění nemovitostí. V rámci výkladu veřejného zájmu, který bývá označován jako podstata celého institutu či zdůvodnění vyvlastnění, bude věnována pozornost řešení konfliktu mezi více protichůdnými veřejnými zájmy a otázce normování veřejného zájmu. Po přehledu účelů vyvlastnění rozeberu otázku náhrad za vyvlastnění jako klíčového prostředku k zakotvení určité rovnováhy mezi veřejným zájmem a ochranou práv vyvlastňovaného. V příslušné kapitole bude rozebrána nejen výše samotné náhrady, ale také aplikovatelnost občanskoprávní úpravy, či soulad starší a současné právní úpravy náhrad s mezinárodními závazky ve světle současné judikatury. V závěru neopomenu zmínit další podmínky dle zákona o vyvlastnění, a to princip subsidiarity, princip proporcionality a soulad s cíli a úkoly územního plánování. Vyvlastňovacímu řízení včetně soudní ochrany bude věnována pozornost na závěr této části práce, přičemž neopomenu speciální úpravu některých aspektů vyvlastnění v zákonech předvídaných situacích - ve věci výstavby dopravní, vodní a technické infrastruktury a také „mimořádné“ vyvlastnění pro zajištění obrany státu. V každé oblasti se pokusím o kritické zamyšlení nad stávající platnou právní úpravou a nastíním některé problematické otázky: budu se přitom snažit na všechny nalézt odpověď, byť to v některých případech bude obtížné.

V třetí části práce využiji svých znalostí ze studijního pobytu na Univerzitě Nottingham ve Velké Británii a budu se zabývat základní charakteristikou právní úpravy vyvlastnění ve Velké Británii. Po úvodním vysvětlení angloamerické právní kultury se pokusím o podobnou strukturu výkladu, jakou jsem zvolila v české právní úpravě: obecně vyvlastnění nemovitostí, dále základní předpoklady vyvlastnění se samostatnou kapitolou týkající se náhrad a v neposlední řadě také vyvlastňovací řízení. Tato struktura umožní v samotném textu upozorňovat na odlišnosti a shody ve srovnání s úpravou České republiky.

V poslední části se zamyslím nad možnými změnami právní úpravy vyvlastnění nemovitostí, kterými by se odstranily nedostatky identifikované v předchozích částech výkladu. V těchto návrzích *de lege ferenda* se nejprve zaměřím na změny, které je nutné přijmout v důsledku rekonstrukce soukromého práva. V závěru se pokusím o některá dílčí doporučení, jak by se česká úprava mohla inspirovat anglickým právem.

Na tomto místě je třeba uvést, že vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce nebude historický vývoj institutu vyvlastnění komplexně zpracován, nicméně v rámci výkladu některých otázek na něj v práci upozorním. Ze stejného důvodu nebude věnována pozornost detailům vyvlastňovacího řízení.

Téma vyvlastnění nemovitostí jsem si pro diplomovou práci zvolila z důvodu jeho povahy jako nejzávažnějšího zásahu do vlastnického práva. Chtěla jsem zjistit, zda právní úprava vyvlastnění odpovídá nárokům, které na ni jsou kladeny vzhledem k tomu, že vlastnické právo jako základní lidské právo požívá nejvyšší ochrany. Důležitá je nejen jasná právní úprava podmínek vyvlastnění a její aplikace správními orgány, ale nepostradatelnou roli též hrají soudní orgány a právní teorie, která by měla poskytovat konstantní výklad této právní problematiky.

Jedním z dalších důvodů volby tématu diplomové práce byla skutečnost, že důsledky změn právní úpravy vyvlastnění nemovitostí nebyly doposud právní doktrínou souhrnně analyzovány. Poslední komentář k zákonu o vyvlastnění je z roku 2010, tedy před přijetím novely zák. č. 405/2012 Sb., ale zejména před přijetím občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., který přinesl pro právní institut vyvlastnění nemovitostí nejednu změnu (zásadu *superficies solo cedit*, novou definici nemovitostí, právo stavby aj.). Zákony týkající se vyvlastnění však doposud nebyly novelizovány

tak, aby byl zajištěn soulad s „nově“ (tři roky) účinným občanským zákoníkem, což budu reflektovat v části věnované zhodnocení právní úpravy a návrhům *de lege ferenda*.

Cílem mé práce, jak vyplývá ze samotného názvu, je objasnit a rozebrat právní institut vyvlastnění nemovitostí. Jak bylo nastíněno výše, kvůli závažnosti rozhodnutí o vyvlastnění je v tomto směru nutné na právní úpravu klást vysoké požadavky. Přesto však právní úprava obsahuje velkou řadu problémových otázek, ať už z pohledu *de lege ferenda* nebo *de lege lata* (viz právo stavby). Dílčím cílem práce je proto podrobit jednotlivé aspekty vyvlastnění nemovitostí analýze a kritickému hodnocení a navrhnout doporučení *de lege ferenda*.

Na základě analýzy právní úpravy se snažím nalézt odpověď na otázku, zda platná právní úprava na jedné straně dostatečně chrání práva vyvlastňovaných a zda na straně druhé nezabraňuje praktické realizaci účelů vyvlastnění. V průběhu analýzy právní úpravy si v jednotlivých kapitolách dávám dílčí cíle – například v rámci výkladu veřejného zájmu se zamyslím nad tím, jak by se měl řešit případný střet dvou či více protichůdných veřejných zájmů a jakým způsobem by zákonodárce měl zakotvit požadavky veřejného zájmu do právních předpisů. V neposlední řadě je mým cílem reflektovat nová významná rozhodnutí soudů v této oblasti. V závěru práce se pokusím o srozumitelné shrnutí a zhodnocení právní úpravy.

S ohledem na vysoký počet právních norem, které se týkají institutu vyvlastnění nemovitostí, je jednou z použitých metod výzkumu metoda popisná. Zdaleka však nebude metodou hlavní. Pomocí analytického přístupu kriticky rozeberu relevantní pojmy, instituty a procesy a navrhu jejich úpravu. Při rozebírání problematických otázek a mých úvah *de lege ferenda* využiji metodu normativní. Empirický přístup k právnímu výzkumu mi dále napomůže při doporučení a zhodnocení právní úvahy, ať už v otázce, jaké společenské dopady má právní regulace, nebo naopak jaké společenské problémy vznikají a měly by být právní regulací řešeny. Mimo odbornou literaturu a primární zdroje jsem pro získání potřebných informací využila i institut žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím na Ministerstvo pro místní rozvoj (viz přílohy práce).

ČÁST I. VLASTNICTVÍ A JEHO OCHRANA

1. Obecně o vlastnické právu

Vyvlastnění jako jeden z nezávažnějších zásahů do vlastnického práva¹ je natolik úzce spojeno s institutem vlastnického práva, že se při vyvlastnění setkáváme se samotným předmětem vlastnictví, zda je jej možné vyvlastnit, dále s osobou vlastníka v roli vyvlastňovaného, zda v daném okamžiku je, či není nositelem věcných práv, a v neposlední řadě také samotným vlastnickým právem, které svojí sociální funkcí v sobě obsahuje nejen práva, ale i povinnosti a tím plní důležitou roli pro uspokojení obecného zájmu společnosti. Vyvlastnění se historicky vyvíjelo vedle vlastnického práva, respektive vývoje ochrany vlastnického práva, a to jak bylo vlastnictví ústavoprávně a společensky chápáno v právních dějinách, tak přímo ovlivnilo pojmání vyvlastnění.

Vlastnické právo představuje pro vlastníka právní titul, který mu umožňuje nakládat s vlastnictvím, a tím realizovat jeho personální zájmy. Jak potvrdil Ústavní soud, vlastnické právo tvoří základ osobní svobody jednotlivce, zejména ve vztahu k veřejné moci². Těžko lze přemýšlet nad svobodou či právem, které je ve skutečnosti vykonáváno či rozvíjeno bez dispozice s nějakými hospodářskými statky: od práva na život, přes nedotknutelnost obydlí, až po listovní tajemství³. Už jen, aby člověk mohl žít, je nutné, aby přijímal potravu. Jak konstatuje Filip, vlastnictví je nutné chápat jako předpoklad osobního rozvoje každého, kdo je osobou uznanou právem, v různých oblastech života, nejen majetkoprávních⁴.

Vlastnické právo je svojí povahou považováno za základní přirozenoprávní právo jednotlivce, a proto je mu tradičně v demokratických právních státech poskytována nejvyšší ochrana, a to ochrana na ústavní úrovni. Základ české právní úpravy se neodlišuje od ostatních demokratických kontinentálních právních úprav⁵ -

¹ PEKÁREK, M. a kol., *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. s. 186.

² Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 [odstavec 29].

³ Čl. 6 – 12 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁴ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vyd., Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2011, s. 88.

⁵ Srov. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 [online] [cit. 15. 11. 2016] Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

vlastnické právo je chráněno ústavním pořádkem České republiky, jejíž ústavní vymezení tvoří čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“ nebo „Listina základních práv a svobod“). Povaha vlastnického práva jako základního práva vyplývá nejen ze samotné systematiky jejího ústavního zakotvení (dle systematiky Listiny: hlava druhá, oddíl první), nýbrž také z toho, že patří mezi práva tzv. první generace⁶, o jejíž základech ochrany lze mluvit od přijetí Deklarace práv člověka a občana⁷, která v čl. 2 označila vlastnictví za přirozené a nezadatelné právo člověka⁸.

Vyvlastnění je klíčový právní institut umožňující nucený přechod vlastnického práva, a proto je žádoucí si položit otázku, jak můžeme samotné vlastnické právo definovat, a co je jeho obsahem, který přechází z vyvlastňovaného na vyvlastnítele. Prakticky od počátků ochrany vlastnického práva v době římské⁹ se doktrína snaží o celistvou definici pojmu vlastnictví (vlastnického práva). Dle některých právních teoretiků¹⁰ je přesná definice vlastnického práva zahrnující všechny jeho rysy prakticky nemožným úkolem, a tak se jej dle nich do dnešního dne nepodařilo vyčerpávajícím způsobem definovat. Situaci komplikuje nejen odlišné pojetí vlastnictví v jednotlivých právních systémech¹¹ (kontinentální oproti angloamerickému), ale také skutečnost, že v samotném systému právních dějin nebyly vždy význam a pojetí vlastnictví chápány stejně. Ochrana vlastnictví závisí na tom, jaké vztahy jsou nastolené ve společnosti, jaká je společenská funkce vlastnictví a zda se jedná o období revoluce, či naopak stabilizace. Nejvýznamnější rozdíly v právních úpravách od 18. století byly způsobeny tím, že buď převažovala liberální koncepce individualisticky chápaného vlastnictví (s důrazem na nedotknutelnost a neomezenost vlastnictví), či se naopak začala prosazovat sociální funkce vlastnictví („*vlastnictví*

⁶ FILIP, J. op. cit., s. 78.

⁷ Informační centrum vlády. Deklarace práv člověka a občana. 2009. [on-line]. [cit. 20.12.2016] Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>.

⁸ Čl. 2. Deklarace práv člověka a občana: *Účelem každého politického společenství je zachování přirozených a nezadatelných práv člověka. Tato práva jsou: svoboda, vlastnictví, bezpečnost a právo na odpor proti útlu.*

⁹ KINCL, J.; Urfus, V.; Skřejpek, M. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 1995. str. 153.

¹⁰ Např. KOCOUREK, T., Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. str. 17; HAVLAN, Petr. *Vlastnictví státu*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. str. 11.

¹¹ DENYER-GREEN, B. *Compulsory purchase and compensation*. 10 vyd. Estates Gazette. 2013. s. 5.

zavazuje“), jež se výrazněji projevila na počátku 20. století v německé a francouzské právní úpravě¹².

Listina pojmy „vlastnictví“ ani „vlastnické právo“ nijak nedefinuje a nechává tak jejich konkretizaci na zákonodárci. Dle Listiny vlastnické právo představuje právo vlastnit majetek. Římské právo, které se jako první zabývalo majetkovými vztahy, chápalo vlastnictví jako právní panství: všeobecné, přímé a výlučné. Slovo „panství“ mělo v římských dobách zvláštní význam tím, že vyjadřovalo mocenský ráz vlastníka, který byl „pánem“ nad vlastnictvím s jeho libovolným nakládáním¹³. Nauka občanského práva upozorňuje, že nejen doktrína, ale i praxe a právní předpisy zpravidla používají pojmy vlastnické právo a vlastnictví *promiscue*. Nově přijatý občanský zákoník se naopak snaží v § 1011 a v § 1012 rozlišovat mezi těmito pojmy, což také uvádí důvodová zpráva¹⁴. Tato ustanovení pojímají vlastnické právo jako subjektivní právo vlastníka a vlastnictví jako předmět tohoto práva. Problémy způsobuje skutečnost, že vlastnictví je mnohovýznamové slovo a navíc v samotném občanském zákoníku některá ustanovení nedodržují deklarovaný rozdíl mezi pojmy vlastnictví a vlastnické právo¹⁵. Z tohoto důvodu se v práci přikloním k nauce občanského práva a budu v textu také přistupovat k těmto pojům *promiscue*.

V české právní úpravě se střídají dvě základní pojetí vlastnictví, a to analytické a systematické. Systematická definice v civilních kodexech převažuje, prosadila se do francouzského *Code civil* či německého *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*. Na našem území platila tato definice do roku 1964 (občanský zákoník č. 141/1950 Sb.) a od 1. 1. 2014 byla obnovena s přijetím zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“ nebo „občanský zákoník“). Ve smyslu současně platného systematického pojetí nauka občanského práva definuje vlastnictví (vlastnické právo) jako „*právní panství nad věcí, jehož obsahem je oprávnění vlastníka nakládat s věcí podle své vůle, a to co nejobsáhleji, za předpokladu, že tím neporušuje zákon nebo právo jiných osob*“¹⁶. Oproti tomu analytické pojetí vlastnického práva je založeno

¹² HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 1230.

¹³ KINCL, Jaromír; Urfus, Valentin; Skřejpek, Michal. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 1995. str. 153.

¹⁴ Důvodová zpráva k NOZ §1011-1012 (konsolidovaná verze) [online]. [cit. 25. 1. 2017] Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

¹⁵ DVOŘÁK, J.; ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 27.

¹⁶ Tamtéž, s. 29 – 30.

na dílčích oprávněních vlastníka, a to primárně oprávnění držet, užívat, požívat a zničit. Tato teorie dílčích oprávněních vlastníka našla svůj odraz v německé civilistice, a to konkrétně v *Bürgerliches Gesetzbuch*, odkud inspirace pokračovala do Sovětského svazu, ze kterého se postupně dostala do občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Analytická definice vlastnictví je však kritizována s argumentem, že žádný výčet oprávnění vlastníka nemůže vyjádřit úplný rozsah možností ovládní vlastníka¹⁷.

V demokratických právních státech je ochrana vlastnického práva tradičně poskytována každému vlastníkovi bez rozdílu a ve stejné míře. Vlastnictví není nicméně chápáno jako neomezené a neomezitelné. Omezení představují nejen samotná vlastnická práva dalších osob, do kterých vlastník nesmí bez právního důvodu zasahovat, ale hlavně různá zákonná veřejnoprávní omezení daná existujícím obecným či veřejným zájemem.

V rámci české právní úpravy je ústavní základ ochrany vlastnictví zakotven v Listině základních práv a svobod, kterou konkretizuje rovina občanskoprávní ochrany. Vnitrostátní úprava garance vlastnictví je dále doplněna ochranou v rámci práva mezinárodního a evropského.

2. Právní ochrana vlastnictví s důrazem na aspekty významné pro institut vyvlastnění

Po úvodní části, kde byla nastíněna důležitost vlastnického práva jako základního lidského práva a rozebrán jeho obsah, je pro pochopení tématu vyvlastnění zásadní jej zahrnout do širšího rámce ochrany vlastnického práva. Jelikož je Česká republika jedním z členských států Evropské unie a subjektem mezinárodního práva, bude poukázáno také na to, jak je otázka ochrany vlastnictví s důrazem na jeho omezení upravena v rovině práva evropského a mezinárodního. Jak bylo uvedeno výše, vlastnické právo představuje rozsáhlé, nikoliv ovšem neomezené, panství vlastníka nad věcí. Pro pochopení tématu práce je důležité nastínění alespoň koncepčních východisek odlišení tzv. vnitřního omezení vlastnického práva od tzv. vnějšího omezení, do kterého nauka zařazuje institut vyvlastnění.

¹⁷ Tamtéž, s. 31.

2.1. Ústavní garance vlastnického práva

Ústavní ochrana vlastnického práva jako zaručeného základního lidského práva je zakotvena, jak je již uvedeno výše, v přímo použitelném¹⁸ čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Inspiračními zdroji znění čl. 11 Listiny se staly mezinárodní úmluvy (od Všeobecné deklarace lidských práv a svobod po Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod), ústavní úpravy jiných států (významný zdroj německý Základní zákon, *Grundgesetz*) a také zkušenosti z vlastních právních dějin. Listina chápe vlastnické právo jako právo každého vlastnit majetek, dle důvodové zprávy k Listině tedy jako právo přisvojovat si hodnoty podmiňující lidskou existenci¹⁹, které Listina každému garantuje se stejným zákonným obsahem a zákonnými prostředky ochrany. Tím je vyjádřena univerzalita a zároveň i rovnost vlastníků, neboť z čl. 11 odst. 1 Listiny a také Protokolu č. 1 Úmluvy vyplývá, že vlastnické právo náleží každé fyzické a právnické osobě bez ohledu na státní příslušnost²⁰ a stát jej nesmí nijak diskriminovat, či jinak vylučovat z tohoto práva²¹.

Toto ustanovení zaručující stejný obsah a ochranu vlastnického práva všech osob by se dnes mohlo zdát jako nadbytečné, ale je to naopak velmi důležité ustanovení odkazující na stav před rokem 1989 (konkrétně před účinností ústavního zákona č. 100/1990 Sb.²²), kdy socialistický ústavodárce stupňovitě kategorizoval jednotlivé vlastníky, a tím jejich vlastnickému právu garantoval odlišnou ochranu (prioritní státní – socialistické, dále družstevní, osobní a soukromé)^{23 24}. Z obecné rovnosti vlastníků Listina připouští výjimku v čl. 11 odst. 2, podle něhož „*zákon stanoví, který majetek je nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob*“. Při porevolučním přijetí Listiny 9. 1. 1991²⁵ byl výčet majetku, který je ve výlučném vlastnictví státu (či ostatních vyjmenovaných entit)

¹⁸ Přímá použitelnost čl. 11 Listiny viz čl. 41 odst. 1 Listiny.

¹⁹ Důvodová zpráva k ústav. zák. č. 23/1991 Sb. [online]. [cit. 16. 1. 2017] Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1990cni/tisky/t0091_02.htm.

²⁰ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, str. 539.

²¹ WAGNEROVÁ, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 34.

²² Viz čl. 7 odst. 2: „*Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu.*“

²³ PAVLÍČEK, op. cit., str. 539.

²⁴ Srov. čl. 8 – 10 ústav. zák. č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

²⁵ Ústav. zák. č. 23/1991 Sb.

zakotven v Ústavě ČSFR²⁶, ale po zrušení Ústavy ČSFR bylo nutné v zákonech (běžných) takový majetek specifikovat. Parlament ČR do dnešní doby nepřijal zákon, který by souhrnně upravoval takový výčet vymezeného majetku, a úprava je proto rozdrobena do několika běžných zákonů. Nejčastěji zmiňovaným příkladem je § 5 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon²⁷, nicméně vymezení majetku nalezneme také v dalších právních předpisech²⁸.

Vnitřní a vnější omezení vlastnického práva

Přestože je vlastnictví chápáno jako institut právního panství nad majetkem, není to panství absolutně neomezené. Listina rozlišuje dva druhy omezení, které právní doktrína označuje jako tzv. *vnitřní* (imanentní) a *vnější omezení*²⁹. První skupina omezení souvisí se sociální dimenzí vlastnictví, která je vyjádřena v čl. 11. odst. 3 Listiny tím, že vlastnictví zavazuje. Již v biblických textech³⁰, či pracích Johna Locka³¹ bylo zdůrazňováno, že na jedné straně sice společnost má respektovat a chránit vlastnictví jednotlivce, ale na druhé straně jednatel nesmí ohrožovat práva a zájmy druhých. Listina se odklání od individualistického přístupu zdůrazňujícího nedotknutelnost (ne-li posvátnost) vlastnického práva a naopak pojímá vlastnictví jako sociální funkci (inspirace formulací „vlastnictví zavazuje“ je z platného německého Základního zákona³²).

Sociální koncepce vlastnictví zdůrazňuje, že s ohledem na význam vlastnictví ve společnosti je nutné s ním spojovat odpovědnost a vlastníkově ukládat nejen práva, ale také povinnosti – nezasahovat při výkonu svého práva do práv jiných, dbát na práva jiných a obecné zájmy³³. Listina používá formulaci, že vlastník nesmí výkon svého práva zneužít na újmu práv ostatních či proti zákonem chráněným obecným zájmům³⁴. Listina dále zakazuje jakýkoliv výkon vlastnického práva, který by nad míru dovolenou zákonem poškozoval lidské zdraví, přírodu či životní prostředí (do kterého

²⁶ Čl. 8 odst. 2 ústav. z. č. 100/1960 Sb.

²⁷ „*Nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky.*“

²⁸ Srov. § 9 zák. č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích.

²⁹ KOCOUREK, op. cit., s. 32.

³⁰ Srov. Bible Leviticus 19:9-10 Bible svaté. Matouš, kap. 19: 21- 24 a kap. 5: 39 a 42. - zdroj: *Bible: Písmo svaté Starého a Nového zákona (včetně deuterokanonických knih): Český ekumenický překlad*. 3. vyd. Praha: Česká biblická společnost, 1993.

³¹ Srov. LOCKE, J. *Druhé pojednání o vládě*. 2. vyd. Praha: Svoboda. 1992. s.

³² *Grundgesetz* čl. 14 odst. 2.

³³ WAGNEROVÁ; Šimíček; Langášek; Pospíšil, op. cit., s. 311 – 312.

³⁴ K interpretaci zneužití práva viz PAVLÍČEK, op. cit., s. 124.

se zahrnuje nejen přírodní prostředí, ale i pracovní aj.³⁵). Dle důvodové zprávy k Listině ústavodárce v tomto ustanovení zakotvil tzv. meze vlastnického práva, a proto je nutné dát čl. 11 do souvislosti s obecným ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při omezení práv, včetně práva vlastnického, musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Judikatura potvrzuje, že by měl platit určitý vztah přiměřenosti mezi zvolenými prostředky omezení a cíli, které jsou jím sledovány³⁶.

Jak vyplývá z výše uvedeného, vnitřní omezení vyplývají ze samé podstaty vlastnického práva a nevytváří nerovnost mezi vlastníky, neboť se vztahují na všechny bez rozdílu (např. na všechny vlastníky určitého druhu pozemku). Z tohoto důvodu vlastníci nemají právo na náhradu za tato omezení³⁷.

Druhou skupinou omezení představují tzv. vnější omezení (ve smyslu vnější intervence do vlastnického práva), neboli dle Kocourka tzv. pravá omezení³⁸. Ústavním základem je čl. 11 odst. 4 Listiny, který dále prolamuje nedotknutelnost vlastnictví tím, že v případě splnění ústavních podmínek může být vlastnictví odňato nebo omezeno bez předešlého souhlasu vlastníka. Vnější omezení jdou nad rámec vnitřních omezení a naopak se týkají jen některých vlastníků, kteří proto mají nárok na náhradu³⁹. Listina zakotvuje celkem tři ústavní požadavky nutné k vyvlastnění či omezení vlastnického práva: existenci veřejného zájmu, zákonný základ a poskytnutí náhrady. Ústavní rovině vyvlastnění (a tomuto právnímu institutu obecně) bude detailněji věnována následující část práce.

Vlastnickému právu náleží v právním řádu České republiky nejvyšší ochrana v rovině ústavního práva. Významnou roli dále hraje občanské právo, jehož občanské zákoníky již desítky let konkretizují ústavní ochranu a doplňují ji rovinou soukromoprávní.

³⁵ PAVLÍČEK, op. cit. str. 125.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

³⁷ FRANKOVÁ, op. cit., s. 125.

³⁸ KOCOUREK, op. cit., s. 19 - 21.

³⁹ FRANKOVÁ, op. cit., s. 90.

2.2. Mezinárodněprávní úprava vlastnictví s důrazem na zakotvení vyvlastnění

Základní práva a svobody, mezi něž se řadí i vlastnické právo, jsou chráněna na mezinárodní úrovni nadnárodními univerzálními a regionálními smlouvami o ochraně lidských práv. Normy upravující vlastnictví jsou v právních předpisech zpravidla velice úzce spojeny s institutem vyvlastnění, což potvrzuje blízkost těchto právních institutů. Na mezinárodní úrovni se však obecně nesetkáme s detailní úpravou vyvlastnění (ani garance vlastnictví), která je s ohledem na suverenitu každého státu přenechána na národní legislativu. Specifickou dílčí oblast problematiky vyvlastnění a ochrany majetku na mezinárodní úrovni představuje oblast ochrany investic. Ochrana investic nespadá do tématu této diplomové práce psanou pod katedrou práva životního prostředí, nicméně pro úplnost tématu na závěr této kapitoly je zařazena souhrnná část o úpravě vyvlastnění v mezinárodním investičním právu.

Na nejširší, univerzální úrovni byla ochrana vlastnického práva jako základního lidského práva poprvé zakotvena v čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv, kterou formou rezoluce přijalo Valné shromáždění OSN dne 10. prosince 1948⁴⁰. I přes to, že Deklarace nemá formu mezinárodně závazného pramene práva, je považována za součást mezinárodního práva⁴¹. Samotný text čl. 17 týkající se ochrany majetku lze považovat za relativně stručný⁴², ale jeho význam spočívá v tom, že stejně jako celá Deklarace výrazně ovlivnil a inspiroval vznik závazných mezinárodních smluv. Čl. 17 Deklarace prohlašuje právo každého vlastnit majetek a ve vztahu k vyvlastnění zakazuje svévolné zbavení majetku, což lze považovat za základ pro pozdější detailnější úpravy ochrany majetku.

⁴⁰ Organizace spojených národů. Všeobecná deklarace lidských práv. [online] [cit. 4. 10. 2016] Dostupné z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf.

⁴¹ VOŘÍŠEK, V., Mezinárodněprávní ochrana lidských práv ve světle základních dokumentů a iniciativ. *Právní rozhledy*. 1995, roč. 4, č. 4, s. 168.

⁴² KMEC, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1246.

Co se týká dvou lidskoprávních Paktů – Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁴³ (dále jen „MPOPP“) a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁴⁴ (společně dále jen „Pakty“) - právo na ochranu majetku nebylo zakotveno jako samostatné právo do žádného z nich. Přes absenci ustanovení o garanci vlastnictví však z Paktů lze dovodit nepřímou ochranu majetku. Výbor pro lidská práva⁴⁵ ve své rozhodovací praxi totiž dovozuje ochranu majetku ze zákazu diskriminace v čl. 26 MPOPP tak, že zákaz diskriminace zakotvený MPOPP nechápe jako ustanovení, které by se mohlo aplikovat jen na práva zaručená MPOPP, ale naopak také na práva, která nejsou přímo zakotvena v paktu (např. vlastnické právo)⁴⁶. Například v názoru Výboru pro lidská práva ve věci *Šimůnek proti České republice*, se Výbor vyjádřil, že přestože právo na majetek není zakotveno v MPOPP, konfiskace soukromého majetku nebo neposkytnutí náhrady za zabavení majetku mohou být porušením paktu, jestli k takové konfiskaci nebo neposkytnutí náhrady dojde z diskriminačních důvodů v rozporu s čl. 26 MPOPP⁴⁷.

Pro navázání fungujících mezinárodních vztahů uzavřela Česká republika řadu mezinárodních smluv, kterými vylučuje, popř. omezuje vyvlastnění majetku osob požívajících výsad a imunit dle mezinárodního práva, dále majetku cizích diplomatických a konzulárních misí a mezinárodních organizací⁴⁸. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích⁴⁹ zakazuje, aby se místnosti mise či její zařízení staly předmětem prohlídky, rekvizice, zabavení či exekuce. Vídeňská úmluva

⁴³ 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.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Orgán tvořen skupinou nezávislých expertů, kteří dohlíží prostřednictvím řady monitorovacích činností na dodržování ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (mezi ně patří podání stížností jednotlivci na porušování paktu státem).

⁴⁶ KMEC, J. op. cit., s. 1246.

⁴⁷ Názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci *Šimůnek proti České republice* ze dne 31.7. 1995, oznámení č. 516/1992 [online] [cit. 18. 12. 2016]. Dostupné z: http://www.bayefsky.com/html/101_czechrepublic061.php a stanovisko Výboru pro lidská práva ve věci 121.

⁴⁸ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 52/1956 Sb., o přístupu Československé republiky k Úmluvě o výsadách a imunitách Organizace spojených národů.

⁴⁹ Čl. 22 odst. 3 Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích.

o konzulárních stycích⁵⁰ naopak výslovně upravuje, že v případě vyvlastnění musí být vysílajícímu státu vyplacena okamžitá, přiměřená a efektivní náhrada.

2.2.1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Pro územní oblast Evropy má na regionální úrovni ochrany lidských práv zásadní význam Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) přijatá 4. listopadu 1950⁵¹. Již při samotném vyjednávání textu Úmluvy se ochrana vlastnictví stala předmětem řady diskuzí a finální text nakonec žádné přihlídnutí k ochraně vlastnictví neobsahoval. Vzniklé neshody mezi státy byly hlavně způsobeny různými pohledy na samotný institut vlastnictví, kdy se střetávalo liberální pojetí vlastnictví se sociální koncepcí některých států - někteří dokonce vůbec pochybovaly o vlastnickém právu jako o základním lidském právu⁵². Teprve až o dva roky později, v březnu 1952, byla tato situace překonána a státy se dohodly na zakotvení záruky vlastnictví do čl. 1 Protokolu č. 1 (dále jen „Protokol“) v kompromisním znění. Úkolem tohoto článku nebylo ani dnes není nahradit národní ochranu vlastnictví, ale naopak zaručit dodržování minimálního standardu lidských práv⁵³. Úprava zbavení vlastnického práva (ve smyslu české terminologie odpovídá pojmu vyvlastnění) je v čl. 1 s názvem „Ochrana majetku“ následující:

„Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“ (zdůraznění doplněno).

Ustanovení čl. 1 Protokolu Úmluvy upravuje tři aspekty vlastnického práva a z již ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) plyne, že tyto tři aspekty představují navzájem provázaná tři pravidla (normy)⁵⁴:

- (i) pokojné užívání majetku – věta první,

⁵⁰ Čl. 31 odst. 4 Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích.

⁵¹ Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

⁵² ROZAKIS, Ch. The right to property in the Case Law of the European Court of Human Rights. 2016. s. 2 [cit. 25-10-2016]. Dostupné z: <http://uipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/Athens-Property-Day-2016.-Keynote-speech.-The-Property-Right-in-the-Case-Law-of-the-ECHR.pdf>.

⁵³ Tamtéž, s. 3.

⁵⁴ Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986 ve věci *James a další v. Spojené království*, stížnost č. 8793/79 [odstavec 37].

- (ii) zákaz zbavení majetku – věta druhá, a
- (iii) právo státu na úpravu užívání majetku v souladu s obecným zájmem – věta třetí, graficky oddělena do nečíslovaného druhého odstavce.

Článek 1 Protokolu je terminologicky nestálé ustanovení, a to nejen v českých překladech, ale i v samotném původním znění v angličtině a francouzštině. Dvě hlavní nejasnosti jsou samotný předmět ochrany dle čl. 1 Protokolu, a dále interpretace a rozlišení pojmů „veřejný“ a „obecný“ zájem⁵⁵. Obě tyto terminologické otázky však vyřešil samotný ESLP, který vyložil rozsah obou pojmů velice široce, a tak jazykové nesrovnalosti ztratily na svém významu⁵⁶. Ve své judikatuře ESLP zdůrazňuje, že pojem „majetek“ je autonomní pojem Úmluvy nezávislý na vnitrostátní definice „majetku“ či „vlastnictví“ v právních řádech signatářských zemí⁵⁷. V rané⁵⁸ i pozdější judikatuře se soud vyjádřil, že pod pojem majetek nezahrnuje pouze hmotné věci, ale v podstatě každý majetkový zájem či hodnotu, tedy jak hmotné, tak i nehmotné statky (pohledávky, ale i například členství v bytovém družstvu⁵⁹ či akcie⁶⁰).

Pro ochranu vlastnického práva je podstatné, že v důsledku vyvíjející se judikatury ESLP⁶¹ Úmluva pod pojem zbavení majetku podřazuje jak formální (právní) zbavení vlastnického práva (ve smyslu vyvlastnění jako nuceného převodu vlastnického práva), ale i situace, kdy sice k právnímu převodu vlastnického práva nedojde, ale rozsah omezení je takový, že se prakticky jedná o vyvlastnění (*de facto*)⁶².

Jednotlivými dílčími aspekty zabránění majetku, resp. vyvlastnění, se budu zabývat v následujících kapitolách v souvislosti s analýzou české právní úpravy.

⁵⁵ Více v kapitole o veřejném zájmu jako základním předpokladu vyvlastnění.

⁵⁶ KMEC, op. cit., s. 1248.

⁵⁷ Rozsudek ESLP ze dne 14. 2. 2008 ve věci *Glaser proti České republice*, stížnost č. 55179/00 [odstavec č. 50].

⁵⁸ Rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1979 *Marckx proti Belgii*, stížnost č. 6833/74

⁵⁹ Rozsudek ESLP ze dne 18.7.2006 ve věci *Zich a další proti České republice*, stížnost č. 485448/99, [odstavec č. 65 - 66].

⁶⁰ Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, stížnost č. 38238/04 [odstavec č. 65].

⁶¹ Např. rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 1993 ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, stížnost č. 14556/89.

⁶² KMEC, J. a kol, op. cit., s. 1267.

2.2.2. Mezinárodní právo ochrany investic

Prakticky nepostradatelnou součástí ekonomik států a jejich obchodování se staly investice s přeshraničním prvkem. Oproti investicím v domovském státu, zahraniční investice představují pro investory větší riziko, a proto zahraniční investoři vyžadují na státech určité záruky. Z hlediska mezinárodního investičního práva státy uzavírají dvoustranné smlouvy na ochranu a podporu investic za účelem chránit práva investorů a poskytnout jim vyšší jistotu. Česká republika k datu vypracování této práce uzavřela celkem 79⁶³ takových dohod. Jedna ze situací, jíž se zahraniční investoři obávají, je ohrožení jejich kapitálu vyvlastněním či jinými obdobnými zásahy státu, a proto dvoustranné smlouvy většinou obsahují vzájemnou ochranu kapitálu před těmito zásahy. Dalo by se zobecnit, že ochrana před vyvlastněním má v bilaterálních smlouvách obdobně strukturovanou úpravu: obecně se zakazuje investice podrobit jakékoliv formě vyvlastnění či jinému opatření se stejným účinkem s výjimkou veřejného zájmu, postupu státu v souladu se zákonem, nediskriminaci a poskytnutí investorovi náhrady rovnající se skutečné hodnotě investice (zde se může vyskytovat řada obměn: v některých smlouvách je náhrada ve výši tržní ceny investice, někde je zase důraz na okamžitou náhradu aj.)⁶⁴.

3. Úprava vlastnického práva na úrovni Evropské unie

Právo Evropské unie ponechalo úpravu vlastnického práva národní legislativě členských států, a nemůže tak měnit ani jinak zasahovat do jeho ústavních záruk, ani do dalších veřejnoprávních či soukromoprávních norem, které se ho týkají. Konkrétně toto zakotvuje čl. 354 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který stanoví, že „[s]mlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech“. To však neznamená, že by se Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) k otázce vyvlastnění nemohl vůbec vyjádřit. SDEU v rozhodnutí ve věci *Fearson*

⁶³ Přehled platných dohod, o podpoře a vzájemné ochraně investic, kterými je Česká republika vázána, na internetových stránkách Ministerstva financí: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dohody-o-podpore-a-ochrane-investic/prehled-platnych-dohod-o-podpore-a-ochra>.

⁶⁴ Například Dohoda mezi Spojenými státy americkými a Českou a Slovenskou Federativní republikou o vzájemné podpoře a ochraně investic – vyhlášena pod sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 187/1993 Sb.; nebo Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o vzájemné podpoře a ochraně investic mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Francouzskou republikou č. 453/1991 Sb..

v *Irish Land Commission*⁶⁵ judikoval, že k vyvlastnění podle vnitrostátního předpisu může dojít pouze za podmínky, že se takové pravidlo vztahuje i na občany daného státu a není vykonáváno diskriminačním způsobem. Z rozhodnutí vyplývá, že členský stát zkrátka nemůže vyvlastnit majetek občanů jiného členského státu Evropské unie a při tom aplikovat odlišná pravidla na vlastní občany.

Vlastnickým právem a vyvlastněním se dále zabývá Listina základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“), která se stala přijetím Lisabonské smlouvy závaznou, respektive se staly členské státy povinny aplikovat ustanovení LZPEU v případech, kdy provádí právo EU⁶⁶ (zejména při uplatňování nařízení či transpozicí směrnic EU do vnitrostátního práva). Právo vlastnit majetek je zakotveno v čl. 17 LZPEU:

„1. Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.“ (zdůraznění doplněno).

Jak je patrné z textu uvedeného výše, vychází LZPEU z velké části z textu Úmluvy. První odstavec LZPEU dokonce převzal i strukturu tří pravidel z Úmluvy, a to pravidlo užívání majetku, zákaz zbavení majetku a úpravu užívání⁶⁷. Význam LZPEU ve vztahu k vyvlastnění je nepatrný, neboť jak taktéž konstatoval samotný Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/17 - ustanovení LZPEU nelze přímo aplikovat, protože při vyvlastnění se nejedná o „uplatňování práva Evropské unie“⁶⁸. Primární právo se dle smluv nedotýká úpravy vlastnictví v členských státech a ani sekundární právo se na vyvlastnění pozemků nevztahuje⁶⁹.

⁶⁵ Rozsudek SDEU ze dne 6. listopadu 1984 ve věci C-182/83 *Robert Fearon and Company Limited v Irish Land Commission*.

⁶⁶ Viz čl. 6 SFEU; více o závaznosti LZPEU na: E-justice: *Základní práva*. [online]. [cit. 22-1-2017]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-cs.do.

⁶⁷ KMEC, op. cit., s. 1244.

⁶⁸ Viz čl. 51 odst. 1 LZPEU.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/17 [odstavec 31].

ČÁST II. VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ

1. Institut vyvlastnění obecně

Jak je současnou doktrínou zdůrazňováno, vyvlastnění je závažný, ne-li nejzávažnější, zásah do majetkových práv (zejména vlastnického, ale i jiných věcných práv - práva odpovídajícího věcnému břemenu)⁷⁰. Závažnost tohoto institutu je dána tím, že dochází k odejmutí nebo omezení majetkových práv bez souhlasu nositele těchto práv, a současně k založení práv pro někoho jiného⁷¹.

Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, vlastnictví jednotlivců ovlivňuje celý společenský řád (ať už pozitivně, či negativně). Kdyby společnost trvala na absolutní nedotknutelnosti majetku, mohlo by se stát, že by některé společensky důležité potřeby nemohly být vůbec uspokojeny kvůli neochotě vlastníků omezit či přenechat svá práva k zajištění zájmu společnosti. Vyvlastnění nemovitostí, jak je zakotveno v právní úpravě České republiky, ale i v dalších zemích např. ve Velké Británii, dle právní nauky představuje krajní prostředek (*ultima ratio*)⁷², který při splnění všech zákonných předpokladů a podmínek umožňuje ve veřejném zájmu nuceně odejmout či omezit majetková práva k nemovitosti⁷³.

Než začnu rozebírat českou právní úpravu vyvlastnění nemovitostí, je nutné analyzovat samotný pojem *vyvlastnění* a uvést, v jakém smyslu bude používán v této práci. Dále budu věnovat pozornost nemovitostem jako předmětu vyvlastnění, neboť v důsledku rekonstrukce občanského práva se změnilo samotné pojetí termínu nemovitost a zejména byla znovu zakotvena zásada *superficies solo cedit*.

2. Pojem vyvlastnění v právní teorii a praxi

Jak je uvedeno výše, východiskem české právní úpravy vyvlastnění je čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní pořádek ani další právní předpisy termín vyvlastnění nijak

⁷⁰ AMBRUSOVÁ, E., Šromová, E.; *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: ANAG, 2009. s. 8.

⁷¹ PEKÁREK, M., op. cit., s. 186.

⁷² Srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43: „možnost vyvlastnění práv k pozemkům..., je třeba chápat jako poslední prostředek (*ultima ratio*)...“.

⁷³ FRANKOVÁ, M. a kol. op. cit., s. 114.

výslovně nedefinují a používají jej nejednotným způsobem. Mezinárodní ani evropská úprava také žádnou definici neposkytuje. V důsledku chybějící definice v právních předpisech je tedy úkolem právní vědy, případně rozhodovací praxe soudů, aby se pokusily takovou definici poskytnout. Jak Ústavní soud České republiky v nálezu č. 131/1994 Sb. upozorňuje, vyvlastnění je možné vymezit buď z obsahu právních předpisů pozitivní právní úpravy nebo z právní nauky⁷⁴.

V právnickém slovníku Hendrych⁷⁵ konstatuje, že vyvlastnění je „*obecný právní pojem*“ a že se v současně platných právních předpisech setkáváme s dvěma odlišnými významy tohoto termínu – užším pojetím, které vyvlastnění chápe jen jako odnětí vlastnického práva, a širším pojetím, které navíc pod pojmem vyvlastnění zahrnuje omezení vlastnického práva zřízením práv odpovídajícího věcnému břemenu. Z analýzy čl. 11 odst. 4 Listiny lze dovodit, že Listina rozlišuje *vyvlastnění* a *nucené omezení vlastnického práva*, což by se výkladem mohlo chápat jako užší pojetí. Jak zdůrazňuje Žáková⁷⁶, nelze výkladem tohoto článku dojít k závěru, že Listina chápe vyvlastnění pouze ve smyslu odnětí vlastnického práva. Formulací *nuceným omezením vlastnického práva* Listina odkazuje i na jiná omezení, která nelze kvalifikovat jako vyvlastnění (jedná se například o omezení vlastníků určitých pozemků z důvodu ochrany životního prostředí⁷⁷). Stejné pojetí pak přejímá občanský zákoník v § 1038 („*lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit*“ (zdůraznění doplněno)). Naopak veřejnoprávní předpisy již tradičně⁷⁸ chápou institut vyvlastnění v širším pojetí, a to nejen ve smyslu odnětí vlastnického práva, ale také ve smyslu jeho omezení, popř. práva odpovídajícího věcnému břemenu. Toto širší pojetí přejímá definice pojmu vyvlastnění v obecném vyvlastňovacím předpise - § 2 písm. a zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění (dále „VyvlZ“ nebo „zákon o vyvlastnění“) podle níž se jedná o „*odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*“.

⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994 Pl. ÚS 16/93.

⁷⁵ HENDRYCH, D. a kol., 2009, op. cit., str. 1320.

⁷⁶ FRANKOVÁ, M. a kol., op. cit., str. 116.

⁷⁷ FRANKOVÁ, M., op. cit., str. 116.

⁷⁸ Srov. § 2 opatření č. 291/1938 Sb., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob („*zřízení služebností a jiných věcných práv*“).

Dle mého názoru je vhodné, ne-li nutné pro splnění podmínky přiměřenosti vyvlastnění, do rámce definice výslovně zahrnout nejen odnětí vlastnického práva, ale i jeho omezení v podobě zřízení věcného břemena, neboť pro samotnou ochranu vlastnického práva je důležité, aby bylo vyvlastnění provedeno jen v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění⁷⁹. Tato jedna z podmínek celého institutu znamená, že když postačí k dosažení účelu pouhé omezení vlastnického práva zřízením práva odpovídajícího věcnému břemenu, nemůže být místo toho odňato právo vlastnické s celým svým obsahem.

Ústavní soud ve své rané judikatuře⁸⁰ vychází z Hoetzelovy teorie⁸¹ a analýzy právních předpisů, a dochází tak k vymezení vyvlastnění jako „*nuceného odejmutí vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu a s právními účinky ex nunc*“⁸².

Definice Hendrycha vyvlastněním rozumí „*nucený přechod vlastnického práva v důsledku individuálního právního aktu, podle naší dnešní úpravy správního aktu, s výjimkou přechodu vlastnického práva v souvislosti s projednáváním veřejnoprávního deliktu (sankce, ochranné opatření) nebo v rámci exekuce*“. Dle mého názoru Hendrych v této definici výstižně poukazuje na skutečnost, že v demokratických právních státech je možné legálně zbavit vlastnictví bez náhrady v důsledku uložené sankce (ať už pokuty, peněžitého trestu, propadnutí věci nebo majetku⁸³) nebo v rovině exekuce.

Jak vyplývá z výše uvedeného, je důležité důsledně rozlišovat mezi odnětím vlastnického práva a jeho pouhým omezením, neboť v druhém případě k přechodu vlastnického práva nedochází, a vyvlastňovaný stále zůstává nositelem vlastnického práva⁸⁴. V diplomové práci budu vycházet z širšího pojetí vyvlastnění, k němuž se

⁷⁹ Viz § 4 odst. 1 VyvLZ.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 5. 1994 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 183/1993 Sb.

⁸¹ HOETZEL, J. *Slovník veřejného práva československého. Svazek V, U-Ž*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 487, 493.

⁸² V tomto nálezu se ústavní soud vyjadřoval k rozdílu mezi restitucí a vyvlastnění po podaném návrhu skupiny 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zahájení řízení o zrušení zákona novely zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

⁸³ Srov. §52 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník a § 11 zák. č. 200/1999 Sb., o přestupcích.

⁸⁴ HANÁK, op. cit., s. 25.

přiklání většina současných autorů⁸⁵ a které odpovídá definici vyvlastnění v zákoně o vyvlastnění.

3. Nemovitosti jako předmět vyvlastnění

Aby mohl být mocenský zásah státní moci kvalifikován jako vyvlastnění, je nutné, aby osoba, do jejíž práv se zasahuje, v momentu zásahu byla nositelem vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny (případně práva odpovídajícího věcnému břemenu).

Obecně je předmětem vyvlastnění určité právo k věci, ať už vlastnické právo, nebo právo odpovídající věcnému břemenu. Vzhledem k tomu, že předmětem těchto věcných práv jsou samotné věci, používá se někdy zjednodušení, že předmětem vyvlastnění je samotná věc⁸⁶. Dle mého názoru by bylo přesnější rozlišovat vlastnické právo jako přímý předmět vyvlastnění a samotné hmotné věci jako nepřímý předmět vyvlastnění, neboť dochází k odnětí (omezení) práv, a ne hmotných věcí. Tomuto závěru odpovídá i vymezení předmětu vyvlastnění v zákoně o vyvlastnění, podle něhož se jedná o vlastnická práva či práva odpovídající věcnému břemenu ke stavbě či k pozemku. Stejně jako někteří současní autoři⁸⁷ nebudu pro účely diplomové práce v textu tento přímý a nepřímý předmět vyvlastnění rozlišovat.

Listina ani občanský zákoník nijak nekonkretizují, jaké věci mohou být (nepřímým) předmětem vyvlastnění, což právní věda zpravidla vykládá tak, že jím mohou být veškeré hmotné movité i nemovité věci⁸⁸. Již od počátků využívání tohoto institutu má však vyvlastnění klíčový význam pro získávání práv k pozemkům, což vyplývá ze specifického charakteru půdy. Půda (a s tím související pozemek jako vymezená část zemského povrchu⁸⁹) má omezenou rozlohu, nelze ji nijak rozmnožit, vyrobit, či nahradit a ani přemístit^{90 91}.

⁸⁵ DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*. 3. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2010. s. 84; FRANKOVÁ, op. cit., s. 114 - 117; PEKÁREK, op. cit., s. 188-189; DUDOVÁ, J. *Pozemkové právo*. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 21.

⁸⁶ Například FRANKOVÁ, op. cit., s. 116.

⁸⁷ FRANKOVÁ, op. cit., s. 116; DROBNÍK, op. cit. s. 88; PEKÁREK, op. cit., s. 188, KOCOUREK, op. cit., s. 69, DUDOVÁ, op. cit. s. 35, AMRUSOVÁ, op. cit., s. 8.

⁸⁸ FRANKOVÁ, op. cit., s. 116.

⁸⁹ Viz § 2 písm. a) zák. č. 256/2013 Sb., katastrální zákon.

⁹⁰ FRANKOVÁ, op. cit., s. 24.

3.1. Zvláštnosti půdy jako hlavního předmětu vyvlastnění

V důsledku řady zvláštností půdy, které ji odlišují od ostatních věcí, je půda označována za hlavní příčinu a předmět vyvlastnění⁹². Půda je nezbytná pro jakoukoliv ekonomickou či společenskou činnost lidské společnosti a jako zvláštní objekt společenských vztahů⁹³ ji budu v následujícím textu chápat jako zemský povrch (respektive místo této obecné specifikace spíše jako pozemky - části zemského povrchu).

Současní autoři za hlavní zvláštnosti půdy označují její polyfunkční charakter, omezenou rozlohu a neměnnost této rozlohy, s čímž souvisí skutečnost, že půdu nelze nijak rozmnožit, zastoupit či přenést. V neposlední řadě je důležité nezapomínat na to, že půda je přírodní zdroj, a přes to, že má pro člověka nenahraditelnou užitkovou hodnotu, nelze ji lidskou činností vyrobit⁹⁴. Níže se zaměřím hlavně na ty zvláštnosti půdy, na jejichž základě je půda dle mého názoru hlavním předmětem vyvlastnění. Těmito zvláštnostmi půdy lze dojít také k samotnému odůvodnění nutnosti institutu vyvlastnění.

Jednou z hlavních zvláštností půdy ve vztahu k vyvlastnění je její omezená rozloha, nenahraditelnost a – vzhledem k tomu, že se jedná o nemovitost - i nepřenositelnost. Pozemky lze dělit a scelovat, a tak zvyšovat či snižovat jejich počet, ale nijak se tím nedosáhne celkové větší rozlohy půdy, kterou lze označit za obecně neměnnou. Vzhledem k přirozené nemožnosti půdu jako zemský povrch přenést na jiné místo ji lze pouze využít ve společenském a přírodním prostředí, ve kterém se nachází. Z tohoto důvodu zákonodárce přistoupil k tomu, že v případě potřeby pozemku na konkrétním místě je možné rozhodnout o nuceném omezení či odnětí vlastnického práva⁹⁵. Výše uvedené potvrzuje příklad, že potřebu postavit přehradu nelze uspokojit pozemkem na jiném než konkrétním místě u řeky, a tak za splnění všech podmínek vyvlastnění správní orgány rozhodnou o zásahu do vlastnického práva.

⁹¹ V České republice může docházet nejen k vyvlastnění nemovitých věcí, ale i movitých věcí, kterým vzhledem k tématu práce nebude v práci věnována pozornost (viz zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky).

⁹² DROBNÍK, op. cit. s. 85.

⁹³ FRANKOVÁ, op. cit., s. 23.

⁹⁴ FRANKOVÁ, op. cit., s. 23 – 26; PEKÁREK, op. cit., s. 11 – 13; DROBNÍK, op. cit., s. 11 – 15.

⁹⁵ FRANKOVÁ, op. cit., s. 24.

V neposlední řadě je pro institut vyvlastnění důležitý polyfunkční charakter půdy, který Pekárek zdůrazňuje jako schopnost pozemků sloužit různým účelům a různým subjektům⁹⁶. Tato vlastnost půdy je důležitá pro princip přiměřenosti s tím, že v případě, kdy k realizaci účelu vyvlastnění postačí jen omezení vlastnického práva, správní orgán nemůže rozhodnout o intenzivnějším zásahu (odnětí vlastnického práva). Vyvlastnitel, který je nově nositelem práva odpovídajícího věcnému břemenu, může uspokojovat potřeby veřejného zájmu společně a vedle vlastníka pozemku.

3.2. Změny v důsledku rekodifikace soukromého práva

Rekodifikace soukromého práva v podobě přijetí občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014 změnila obsah pojmu nemovitost a znovu do právního řádu vrátila zásadu *superficies solo cedit*. Vzhledem k tomu, že tyto změny přímo ovlivnily vyvlastňování nemovitostí a jsou reflektovány také připravovanou novelou zákona o vyvlastnění, považují za potřebné je v této práci blíže rozebrat.

3.2.1. Nový obsah pojmu nemovitost

Za prvé, občanský zákoník opustil pojem nemovitost⁹⁷ a nahradil jej termínem nemovitá věc. Dle mého názoru se nejedná o zásadní změnu, což potvrzuje katastrální zákon⁹⁸ použitím pojmu nemovitost ve stejném významu. Mezi nemovité věci občanský zákoník ustanovením § 498 řadí pozemky, podzemní stavby se samostatným účelovým určením, věcná práva k těmto nemovitým věcem a v neposlední řadě také práva, která za nemovité věci prohlásí zákon (nejedná se tedy o taxativní výčet). Status pozemku jako nemovité věci zůstal zachován, nicméně klíčová změna v důsledku návratu zásady *superficies solo cedit* nastala pro stavby postavené na pozemku. Za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 byly stavby spojené se zemí pevným základem samostatnými nemovitostmi.

3.2.2. Zásada *superficies solo cedit* a důsledky pro předmět vyvlastnění

Dle zásady *superficies solo cedit* jsou součástí pozemku, s určitými výjimkami⁹⁹, stavby a jiná zařízení zřízená na pozemku. S ohledem na návrat této

⁹⁶ PEKÁREK, op. cit., s. 12.

⁹⁷ Viz § 498 ObčZ.

⁹⁸ Srov. § 2 a násl. zák. č. 256/2013 Sb., katastrální zákon.

⁹⁹ Dočasná stavba viz § 506 ObčZ, stroj viz § 508, inženýrské sítě § 509, právo stavby § 1242.

římskoprávní zásady stavba není nadále samostatnou věcí, ale součástí pozemku. Na výše uvedenou zásadu je nutné hledět v souladu s přechodnými ustanoveními § 3054 a násl. ObčZ, které stanoví, že stavba se nabytím účinnosti občanského zákoníku stane součástí pozemku, pokud je vlastníkem stavby a pozemku stejná osoba. V opačném případě, tedy stavby s odlišnou osobou vlastníka než pozemek, zůstane stavba nadále samostatnou nemovitou věcí. Předpokládá se, že tento stav bude trvat desítky let, a dokonce nemusí být nikdy odstraněn¹⁰⁰.

Ze zásady *superficies solo cedit* plyne, že do budoucna by nemělo být možné samostatně vyvlastnit stavbu, tj. bez pozemku, se kterým je pevně spojena. Vzhledem k přechodným ustanovením občanského zákoníku však nadále některé stavby zůstanou samostatnými věcmi, a tak bude možné, nicméně stále méně časté, se setkat se samostatným vyvlastněním staveb. Z praktického hlediska se dle mého názoru nejedná v rámci vyvlastnění o přelomovou změnu: dle nauky již za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 cíleně nedocházelo k vyvlastňování samotných staveb. Z pohledu účelů vyvlastnění totiž stavby nebyly primárním cílem vyvlastnění, ale naopak se vyvlastňovaly proto, že se nacházely na vyvlastňovaných pozemcích, se kterými byly neoddělitelně spojeny¹⁰¹.

Znovuzavedení zásady *superficies solo cedit* však může znamenat problém pro stavby označené za kulturní památky v rovině zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“). Jak upozornila Prokopová, když se nově stavby stávají součástí pozemku, může se stát, že se stavba jako zpravidla nositel kulturní hodnoty stane součástí pozemku, který kulturní ani jinou hodnotu nebude mít. Je proto problematické, aby se vyvlastnění týkalo celého pozemku jako samostatné nemovité věci¹⁰². Na tento důsledek rekonstrukce reagoval zákonodárce v návrhu doposud neschváleného nového památkového zákona¹⁰³, ve kterém umožňuje pro vyvlastnění stavby, která není samostatnou nemovitou věcí, vyvlastnit i pozemek

¹⁰⁰ HÁNÁK, op. cit., s. 15.

¹⁰¹ FRANKOVÁ, op. cit., s. 117.

¹⁰² PROKOPOVÁ, K., Památková ochrana nemovitostí po rekonstrukci soukromého práva. *Cofola 2013: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 91.

¹⁰³ Viz § 68 odst. 3 vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 25. 2. 2017] Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>.

nebo jeho část, který je nezbytný k naplnění účelu vyvlastnění, tedy nezbytný k zachování hodnoty kulturní památky.

3.3. Přípravovaná novela zákona o vyvlastnění ve vztahu k předmětu vyvlastnění a rekodifikačních změn

Rekodifikace soukromého práva, zejména přijetí občanského zákoníku, s sebou přinesla řadu změn, které zasáhly také úpravu vyvlastnění jako zásahu do majetkových práv. Z tohoto důvodu, na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2015, připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj¹⁰⁴ novelu zákona o vyvlastnění¹⁰⁵, která má uvést zákon o vyvlastnění do souladu s občanským zákoníkem¹⁰⁶. Plánované změny také zasahují do samotného předmětu vyvlastnění – občanský zákoník totiž zavádí nový institut práva stavby. V neposlední řadě novela přichází s novou legislativní zkratkou „vyvlastňovaná práva“, která do sebe pojmově zahrnuje práva, která je možné vyvlastnit. Přestože je občanský zákoník účinný již přes tři roky, nebyla novela do odevzdání diplomové práce přijata. Návrh ministryně Šlechtové navrhoval účinnost od 1. 1. 2017, nicméně ke dni odevzdání práce byla novela stále v pořadí na projednání vládou¹⁰⁷. Jsem toho názoru, že kvůli negativnímu vnímání vyvlastnění širokou veřejností a začínajícími přípravami vlády na parlamentní volby se novela v rámci současného volebního období nestihne projednat.

3.3.1. Právo stavby

Právo stavby označil zákonodárce za jednu z výjimek superficiální zásady¹⁰⁸. Jedná se o věcné právo mít stavbu na pozemku jiného vlastníka. Stavba realizovaná dle tohoto práva se nestává součástí daného pozemku, není ani samostatnou věcí, ale naopak je součástí práva stavby. Stavbu proto nelze samostatně převést nebo k ní

¹⁰⁴ Pod vedením ministryně Ing. Karly Šlechtové.

¹⁰⁵ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

¹⁰⁶ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace ke návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb. [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

¹⁰⁷ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

¹⁰⁸ § 1242 ObčZ.

například zřídít zástavní právo, protože převést lze jen právo stavby¹⁰⁹. V důsledku platné definice vyvlastnění v zákoně o vyvlastnění není možné právo stavby vyvlastnit, neboť zákon o vyvlastnění spojuje s vyvlastněním možnost odejmout nebo omezit vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě. Dle platné úpravy vyvlastnění je možné získat vlastnické právo k pozemku, ale bohužel již ne ke stavbě postavené na daném pozemku dle práva stavby. Nemožnost vyvlastnit právo stavby (resp. stavbu jako součást tohoto práva) může zcela zamezit realizaci požadovaného účelu. Vzhledem k tomu, že právo stavby je relativně nový institut, stavby dle tohoto práva doposud nejsou postaveny, takže výše uvedený nedostatek právní úpravy nezpůsobuje v praxi významnější potíže¹¹⁰, nicméně do budoucna se jistě tento institut začne využívat.

3.3.2. „Vyvlastňovaná práva“

Jelikož připravovaná novela přináší rozšíření okruhu práv, která lze vyvlastnit, docházelo by v textu zákona k nadbytečnému opakování pojmů vlastnické právo, věcné břemeno a právo stavby. Novela proto přichází s pojmem „*vyvlastňovaná práva*“, který v sobě zahrnuje všechna tři výše jmenovaná práva¹¹¹. Tento přístup zákonodárce nezbyvá než jen ohodnotit kladně, neboť opakované vyjmenovávání práv by zhoršovalo přehlednost zákona. Jestliže se úprava vztahuje pouze na některá z vyvlastňovaných práv, zákonodárce pak správně znovu přistupuje k vyjmenování jednotlivých vyvlastňovaných práv.

4. Základy právní úpravy vyvlastnění nemovitostí

Pro právní úpravu vyvlastnění se dá označit za příznačné, že dnes ani v minulosti nebyla souhrnně zakotvena v jednom zákoně. Vedle ústavních základů v Listině základních práv a svobod úpravu stručně konkretizuje občanský zákoník, jehož ustanovení působí jako most pro vtažení tohoto veřejnoprávního institutu

¹⁰⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

¹¹⁰ HANÁK, 2015, op. cit. s. 97.

¹¹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

do rámce soukromého práva¹¹². Historicky prvním samostatným vyvlastňovacím předpisem na území České republiky je zákon o vyvlastnění, který nahradil úpravu v zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon. Zákon o vyvlastnění je označován za obecný vyvlastňovací předpis, nicméně roli obecného předpisu plní pouze v oblasti podmínek vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení. Jednotlivé vyvlastňovací normy nadále nalezneme v řadě právních předpisů (s významným postavením stavebního zákona¹¹³), které stanovují jednotlivé tituly vyvlastnění. Prostřednictvím těchto norem zákonodárce může vyjádřit vodítka a reagovat na měnící se veřejný zájem ve společnosti (od otázek dopravní a technické infrastruktury, přes ochranu životního prostředí po obranu státu¹¹⁴)¹¹⁵.

Dle důvodové zprávy občanský zákoník respektuje českou právní tradici zakotvení vyvlastnění do soukromoprávního zákoníku (tradice již od obecného zákoníku občanského z r. 1811¹¹⁶), i přes to, že se jeho povahou jedná převážně o veřejnoprávní institut¹¹⁷. O roli úpravy vyvlastnění v občanském zákoníku (§ 1037 - § 1039) nepadají mezi autory shoda. Spáčil považuje § 1038 ObčZ, jako základní ustanovení věnované vyvlastnění za nadbytečné a mající pouze proklamativní charakter, neboť se dle něj jedná o připomenutí již zakotveného ústavního pravidla¹¹⁸. Po podrobnější analýze a srovnání ustanovení § 1039 ObčZ s čl. 11 odst. 4 Listiny, nelze s takovým závěrem souhlasit. Spíše než o potvrzení ústavní zásady se jedná o její doplnění o princip subsidiarity, neboť dle občanského zákoníku lze věc vyvlastnit pouze „*ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak...*“ (zdůraznění doplněno). Navíc občanský zákoník umožňuje vyvlastnit „věci“, myšleno věci movité i nemovité, oproti chybějící zmínce o předmětu vyvlastnění v Listině. V dalším ustanovení občanský zákoník oproti Listině také konkretizuje otázku náhrady za vyvlastnění¹¹⁹.

¹¹² VEČEŘA, J. In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář*, svazek III. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. 676 s.

¹¹³ Zák. č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu.

¹¹⁴ Srov. § 170 z. č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

¹¹⁵ DROBNÍK, op. cit., s. 84.

¹¹⁶ Viz § 365 č. 946/1811 sb.z.s., obecný zákoník občanský.

¹¹⁷ Důvodová zpráva k NOZ §1037-1039 (*konsolidovaná verze*) [online]. [cit. 25. 1. 2017] Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

¹¹⁸ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§976-1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 213 s.

¹¹⁹ Viz § 1039 ObčZ.

V důsledku rekonstrukce soukromého práva byla odstraněna dvojkolejnost právní úpravy občanského a obchodního práva, takže již déle nenajdeme úpravu obdobnou § 25 zák. č. 516/1991 Sb., obchodní zákoník, který speciálně upravoval ochranu majetkových zájmů zahraničních osob při podnikání v České republice.

V důsledku potřeby urychlit realizaci významných záměrů se zákonodárce rozhodl přijmout zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a pro zajištění obrany státu zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany státu¹²⁰.

5. Základní předpoklady vyvlastnění a další podmínky dle zákona o vyvlastnění v teorii a praxi

Jak stanoví sama důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění, užití institutu vyvlastnění je dle své povahy striktně vázáno na kumulativní splnění předpokladů stanovených právním řádem. V souladu s mezinárodními závazky České republiky, Listina základních práv a svobod zakotvuje tři základní předpoklady vyvlastnění, a to veřejný zájem, zákonný základ a náhradu za vyvlastnění. Odpovídá tak plně Listině základních práv a svobod EU, která pro zbavení majetku stanovuje totožné podmínky. Úmluva vymezuje předpoklady vyvlastnění podobně, když existenci veřejného zájmu a dodržení zákonem stanovených podmínek a obecných zásad mezinárodního práva označuje za takové předpoklady. S ohledem na judikaturu ESLP¹²¹ shledávám požadavek souladu s podmínkami obecných zásad mezinárodního práva za částečně nadbytečný, neboť jej ESLP vztahuje jen na situace, kdy by docházelo k vyvlastňování majetku cizinců (což by také porušovalo samotný zákaz diskriminace dle čl. 14 Úmluvy¹²²).

Další předpisy, konkrétně občanský zákoník a zákon o vyvlastnění, ústavní předpoklady konkretizují a rozvíjí o tři další podmínky: princip subsidiarity, princip přiměřenosti a soulad s cíli a úkoly územního plánování.

¹²⁰ Tato speciální úprava je blíže rozebrána v pozdější kapitole.

¹²¹ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986 *James a další proti Spojenému království*, stížnost č. 8793/79.

¹²² Stejně v KMEC, op. cit., s. 1272.

Jak vyplývá nejen z ústavních základů úpravy vyvlastnění, ale i mezinárodních dokumentů, zvláštní význam nese samotná podmínka veřejného zájmu jako zdůvodnění existence celého institutu vyvlastnění. Dalším klíčovým předpokladem je zákonný základ vyvlastnění a poskytnutí spravedlivé a přiměřené náhrady jako prostředku k docílení rovnováhy mezi ochranou vlastnického práva a veřejným zájmem. Z tohoto důvodu bude v diplomové práci těmto třem ústavním předpokladům věnována zvýšená pozornost, jak z pohledu právní doktríny, tak soudní praxe.

5.1. Veřejný zájem v teorii a praxi soudů

V našem právním řádu pracuje celá řada právních norem s pojmem *veřejný zájem*. Jak již bylo zdůrazněno výše, veřejný zájem¹²³ má pro vyvlastnění stěžejní význam, neboť ústavní pořádek a mezinárodní závazky s ním spojují podstatu celého právního institutu a jeho jediné zdůvodnění. Veřejný zájem patří mezi tzv. neurčité právní pojmy, jeho obsah tedy není právem konkrétně vymezen. Zákonodárce tím naopak dává správnímu orgánu, popř. soudnímu orgánu, prostor, aby zvážil, zda daný konkrétní případ spadá do rozsahu veřejného zájmu či nikoliv¹²⁴. Nemožnost definovat veřejný zájem souvisí s tím, že se jedná o pružný, proměnlivý pojem, který je podmíněn časem, místem a okolnostmi¹²⁵. To znamená, že co bylo považováno za veřejný zájem před padesáti lety, nemusí být již považováno za veřejný zájem nyní.

Listina základních práv a svobod ve čl. 11 odst. 4 spojuje s veřejným zájmem základní předpoklad pro vyvlastnění. Listinu dále konkretizuje zákon o vyvlastnění, který přináší řešení konfliktu s ochranou práv vyvlastňovaného, když stanoví, že veřejný zájem na dosažení účelu musí převažovat nad zachováním práv vyvlastňovaného¹²⁶. Zákon o vyvlastnění dále v § 4 odst. 2 zdůrazňuje nutnost prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení¹²⁷. Ústavní zakotvení veřejného zájmu je zcela v souladu s mezinárodními závazky České republiky. Jak již bylo

¹²³ Někteří autoři zdůrazňují rozlišení mezi pojmy obecný a veřejný zájem: vnitřní omezení vlastnického práva sledují splnění obecných zájmů (dle čl. 11 odst. 3 Listiny) a vnější omezení sledují splnění veřejného zájmu (dle čl. 11 odst. 4 Listiny). Veřejný zájem je dle nich kvalifikovanou formou obecného zájmu. Zdroj: Žáková in: FRANKOVÁ, op. cit., s. 90; KOCOUREK, T., Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. [online] [cit. 13. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003, č. 232/2004 Sb. NSS

¹²⁵ HANÁK, op. cit. s. 78.

¹²⁶ § 3 VyvLZ.

¹²⁷ Viz § 3 odst. 1 a § 4 odst. 2 VyvLZ.

uvedeno výše, Úmluva i LZPEU ve shodě s Listinou zakotvují veřejný zájem jako jednu ze základních podmínek vyvlastnění. ESLP ve své judikatuře přenechal státům velký prostor volné úvahy pro určení, co je veřejným zájmem a co nikoliv. Dle jeho judikatury jsou vnitrostátní orgány díky bezprostřední znalosti společnosti povolanejší pro rozhodnutí otázky veřejného zájmu, a soud proto respektuje takové rozhodnutí státu s výjimkou případů, kterým by chyběl rozumný základ¹²⁸. Z výše uvedeného vyplývá, že při analýze veřejného zájmu je nutné vycházet z národní legislativy obohacené o soudní rozhodnutí a v neposlední řadě též o právní nauku.

Obecně judikatura¹²⁹ a doktrína¹³⁰ vymezují veřejný zájem jako zájem obecný či veřejně prospěšný, případně celkově zájem společnosti¹³¹. Pojmovým protikladem jsou situace, kdy se jedná pouze o zájem individuální, tedy jednotlivce. Jak upozorňuje Eliáš, tradičním omylem je stavět do protikladu veřejný a soukromý zájem a také ztotožňovat kolektivní zájem se zájmem veřejným. K prvně uvedenému omylu – v reálných situacích je naopak častější soulad veřejného a individuálního zájmu, a společnost by se proto měla snažit o vzájemnou adekvátní relaci těchto zájmů¹³². Co se týká druhého omylu, veřejný zájem jako obecně (společensky) prospěšný zájem se sice prolíná, avšak zdaleka automaticky nekryje, se zájmem kolektivním (zájmem více osob). To vyplývá z principu formulovaném Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 198/95¹³³, ve kterém Ústavní soud vyslovil, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný, ba naopak kolektivní zájmy mohou být často se zájmy společnosti v rozporu. Navíc nelze ani všeobecně ztotožnit zájem státu se zájmem veřejným¹³⁴. Z výše uvedených principů lze dovodit, že nelze nijak paušálně hodnotit veřejný zájem, ale naopak je nutné jej pečlivě identifikovat v každém individuálním případě po zvážení všech specifických okolností.

¹²⁸ Viz *James a další proti Velké Británii*, op. cit. viz pozn. č. 54, srov. také rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, stížnost č. 36548/98 [§47 a §48].

¹²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003, č. 232/2004 Sb. NSS

¹³⁰ FRANKOVÁ, op. cit., s 118.

¹³¹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 200, sp. zn. 31 Ca 82/2000-51:

„Obecně je však možno za veřejný zájem označit takový zájem, jehož nositelem je společnost.“

¹³² ELIÁŠ, K., Veřejný zájem – Malá glosa k velkému tématu. *Ad Notam*. ročník 1998. číslo 5. Praha: C. H. Beck. s. 104.

¹³³ Ústavní soud České republiky, Sbírka nálezu a usnesení, sv. 5, ročník 1996 – I. díl, PRAHA: C. H. Beck, 1997, s. 1993.

¹³⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 1995 sp. zn. I. ÚS 185/95.

5.1.1. Konflikty zájmů a jejich řešení

Jak bylo zmíněno výše, ve vyvlastňovacím řízení musí být v každém případě prokázán veřejný zájem, který má převažovat nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Tím se v rámci řízení dostává zájem vyvlastňovaného (ohledně zachování jeho práv) do konfliktu s veřejným zájmem na realizaci účelu a správní orgán má nelehký úkol tyto zájmy v řízení poměřit. Prokázání veřejného zájmu se však může ještě zkomplikovat v situacích, kdy navíc dochází ke konfliktu různých zájmů společnosti, jako například na realizaci dopravní infrastruktury a na ochraně životního prostředí.

Dle Tošnera¹³⁵ a Kocourka¹³⁶ lze na takový konflikt použít kritéria proporcionality stanovená Ústavním soudem např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996. Právní nauka problematiku vyvlastnění s metodou proporcionality Ústavního soudu sice zpravidla nespojuje, nicméně se jedná o obecný koncept řešící kolizi základních práv či veřejných statků, kterým by měl být podroben i institut vyvlastnění, resp. veřejného zájmu, aby mohlo být docíleno rovnovážného uspořádání společenských vztahů. Pomocí prvního kritéria vhodnosti lze posoudit, zda zájem omezující jiný veřejný zájem umožňuje dosáhnout zamýšleného cíle (např. v případě obchvatu města zájem na fungující infrastrukturu, bezpečnější a plynulejší provoz). Poměrování hlediskem vhodnosti umožní vyloučit případnou svévoli správního orgánu¹³⁷. Další hledisko potřebnosti zkoumá, zda by bylo možné shodného cíle dosáhnout jinak, a to bez zásahu do jiného veřejného zájmu (např. dle odborných posudků by k ochraně povodňové oblasti místo stavby přehrady a vyvlastnění domů stačilo provedení několika úprav koryta řeky). V neposlední řadě je dle Ústavního soudu nutné poměřit závažnost protichůdných veřejných zájmů, a to pomocí řady odlišných argumentů. Po takto důkladném posouzení zájmů a jejich nejrůznějších aspektů, lze teprve v konkrétním případě určit, který veřejný zájem převažuje.

Z výše uvedeného lze dovodit, že prokazování převahy veřejného zájmu nad samotnými vyvlastňovanými právy vyvlastňovaného nemůže být pouhou formalitou. Je důležité se kriticky zamyslet, do jaké míry je nutné podmiňovat

¹³⁵ TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. Ročník 2009. č. 3. s. 227.

¹³⁶ KOCOUREK, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. In: *Správní právo : odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009, roč. XLII, č. 5, s. 288-291.

¹³⁷ Tamtéž, s. 289.

existenci veřejného zájmu absolutní nutností¹³⁸, či naopak zda stačí pouze dostatečně silný veřejný zájem k spravedlivému požadavku na vyvlastňovaného, aby svými právy ustoupil realizaci účelu vyvlastnění. I když má veřejný zájem jako předpoklad omezení vlastnického práva kvalifikovanou povahu, dle Eliáše je nezvyklé jej ztotožňovat s naprostou nutností, přičemž odkazuje na předválečnou judikaturu Nejvyššího správního soudu převzatou Ústavním soudem¹³⁹: „zájem veřejný nemusí být zájmem absolutním, neboť takový zájem buď vůbec není, nebo se vyskytuje jen zcela výjimečně. Pokud by vyvlastnění mělo být podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný“. Dle mého názoru, je možné se shodnout na tom, že v praxi dochází ve vyvlastňovacím řízení ke střetu několika zájmů, což způsobuje, že požadavek absolutního veřejného zájmu by v řadě případů mohl znemožnit využití institutu vyvlastnění. Závěry raného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze proto označit za opodstatněné, nicméně zásadně záleží na konkrétním vyvlastňovacím úřadě, jak v daném případě nutnost veřejného zájmu posoudí. Proto bych na druhou stranu nepovažovala za zásadní polemiky judikatury nad absolutností veřejného zájmu, neboť vždy záleží na specifických okolnostech daného případu, které se dle mého názoru s obtížemi generují do obecných principů.

5.1.2. Snahy o normování veřejného zájmu

Aby mohl správní orgán v konkrétním případě správně uvážit existenci veřejného zájmu, je vhodné, aby mu zákonodárce poskytl určitá vodítka, příp. jeho charakteristické znaky¹⁴⁰. V několika zákonech (nejen z oblasti ochrany životního prostředí) proto můžeme najít ustanovení, kterým zákonodárce v obecné rovině vyjadřuje, co lze považovat za veřejný zájem¹⁴¹. Zákonodárce těmito normami poskytuje správnímu orgánu jako výkonné moci určitá vodítka pro posouzení veřejného zájmu, ať už s uvedením charakteristických znaků či obecně vymezením činností, které dle něj představují veřejný zájem (například ochrana přírody a krajiny

¹³⁸ Takový veřejný zájem, který není ve střetu se žádným jiným zájmem, či velmi výrazně převyšuje nad takovými zájmy.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

¹⁴⁰ HENDRYCH, 2009, op. cit., s. 1278.

¹⁴¹ Např. § 33 odst. 1 zák. č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon: „zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti“.

dle §58 zák. o ochraně krajiny a přírody¹⁴²). Tento postup zákonodárce je přípustný, neboť je stále na příslušných úřadech, aby v každém jednotlivém případě nalézaly, poměřovaly a identifikovaly obsah veřejného zájmu¹⁴³. Lze shrnout, že takový způsob normotvorby je nejen plně v souladu s ústavním pořádkem, ale naopak vzhledem k tomu, že se tím usnadňuje výklad neurčitého právního pojmu, jej lze označit i za způsob potřebný.

Konkretizace veřejného zájmu zákonodárcem má však určité meze. Je totiž vyloučeno, aby zákon deklaroval určité konkrétní zásahy (zejm. stavby) za veřejný zájem. Ústavní soud v této souvislosti označil takové snahy zákonodárce za protiústavní a zrušil dva zákony, které konkrétní záměry označovaly za veřejný zájem *a priori*. V prvním a často zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (tzv. *Jezy na Labi*) se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti § 3a zák. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém Parlament označil za veřejný zájem rozvoj a modernizaci konkrétních úseků vodní cesty. Ústavní soud k takto konkrétně označenému veřejnému zájmu uvedl:

„...veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení....v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.“

Ústavní soud shledal protiústavnost hned ze dvou hlavních hledisek: za prvé, že se nejednalo o obecný právní předpis, a za druhé, že došlo k porušení principu dělby moci. Zejména druhé jmenované hledisko by mělo pro případnou rovinu vyvlastnění zásadní důsledky. Obecně platí, že moc zákonodárná nesmí do moci výkonné zasahovat¹⁴⁴. Aplikace neurčitého právního pojmu je v konkrétní věci vyhrazena výkonné moci (v rámci správního řízení, v našem případě vyvlastňovacího), Parlament ČR tedy tím, že jako moc zákonodárná stanovil *a priori* veřejný zájem v tomto konkrétním případě, zasáhl do moci výkonné. Navíc tím došlo k omezení práva na soudní přezkum, neboť případné správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění) by

¹⁴² Zák. č. 114/1992 Sb.

¹⁴³ HANÁK, 2015, op. cit., s. 78.

¹⁴⁴ PAVLÍČEK, op. cit., s. 230.

v daném konkrétním případě nebylo sice zcela vyloučeno ze soudního přezkumu, ale z takového přezkumu by byla vyloučena otázka samotné existence veřejného zájmu. Obecné soudy jsou totiž dle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky¹⁴⁵ vázány zákonem, a tím, že by byl veřejný zájem stanoven zákonem, nemohl by jej soudce přezkoumávat, ale naopak by jím byl sám vázán.

Po zrušení zákona Ústavním soudem však zákonodárce nedbal jeho argumentů a přijal obdobný zák. č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L Letiště Praha Ruzyně, kde v § 1 označil veřejný zájem takto: „*vzletová a přistávací dráha 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice, a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz ..., jsou veřejným zájmem*“. Ústavní soud znovu zopakoval svoji argumentaci jako v rozhodnutí tzv. Jezy na Labi a zdůraznil, že důvodem pro odlišnou regulaci nemůže být zájem na urychlení určené stavby¹⁴⁶. S ohledem na shora uvedenou judikaturu Ústavního soudu je vhodné upozornit na ustanovení zákona o dálničním obchvatu Plzně¹⁴⁷, který je dle mého názoru a názoru současných autorů¹⁴⁸ stejně jako předešlé dva zákony protiústavní. V zmiňovaném zákoně totiž Parlament označil za veřejný zájem všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice - Sulkov a všechna správní řízení ve věcech stavby obchvatu. Dokonce výslovně uvedl, že pro prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacích řízeních stačí odkaz na tento zákon stejně jako v zákoně týkajícím se vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně. V parlamentní diskuzi řada poslanců upozorňovala, že je porušován princip dělby moci a ochrana základních práv a svobod a že touto cestou nelze řešit urychlení konkrétní stavby¹⁴⁹. Lze předpokládat, že kdyby členové Parlamentu ČR podobně jako skupina senátorů v případě zákona o vzletové a přistávací dráze Letiště Praha podali návrh k Ústavnímu soudu, byl by tento zákon zrušen s obdobnými argumenty jako oba předchozí zákony.

¹⁴⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 Pl. ÚS 24/08.

¹⁴⁷ Zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně.

¹⁴⁸ Blíže TOŠNER, op. cit., s. 229.

¹⁴⁹ Blíže poslanec Libor Ambrozek – zdroj: Digitální parlamentní knihovna Poslanecké sněmovny ČR. Středa 21. února 2001. [online]. [cit. 22. 2. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/034schuz/s034055.htm>.

Závěrem pokládám za důležité zamyslet se nad tím, do jaké míry je možné, aby zákonodárce určoval veřejný zájem v právních předpisech. Nemám zde na mysli konkrétní stavby a zásahy, neboť tuto praxi již důrazně odmítl Ústavní soud jako protiústavní, ale případy, kdy by za veřejný zájem byla označena celá skupina záměrů. Například místo konkrétní výstavby vzletové a přistávací dráhy na Letišti Ruzyně by za veřejný zájem byla označena výstavba vzletových a přistávacích drah na všech letištích v České republice. Přikláním se v tomto směru k názoru Tošnera, podle něhož není rozhodné, zda se veřejný zájem stanovuje ke konkrétní stavbě či množině případů. Dle mého názoru sice nelze s jistotou presumovat zrušení takového zákona Ústavním soudem, ale pochybnosti o ústavnosti by taková úprava jistě vyvolala. Nelze totiž jít cestou snahy urychlit „výjimečně“ určité záměry, žádoucí je naopak za cenu delšího procesu volit cestu komplexnějšího řešení, které by neporušovalo základy ústavního pořádku České republiky. Považuji tedy za vhodný postup zákonodárce, kdy obecnými vodítky usnadňuje správnímu orgánu výklad a následnou aplikaci veřejného zájmu, jak tomu ve většině případů činí doposud.

5.2. Zákonný základ a účely vyvlastnění

Podmínka zákonného základu vyvlastnění je zakotvena přímo v čl. 11 odst. 4 Listiny, což dále opakuje občanský zákoník v § 1038 odst. 2. Podstata této podmínky spočívá v tom, že zásah do jinak velmi chráněného vlastnického práva je možný jen ze zákonných důvodů a zákonem upraveným postupem. Vyvlastnit vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu je možné pouze pro zákonem stanovený účel. Účelem vyvlastnění je třeba rozumět právní důvod (titul) odnětí nebo omezení práva, který z pohledu nositele práv znamená způsob využití pozemku, kterému jeho práva musí ustoupit¹⁵⁰. Ze širšího pohledu lze chápat účely jako případy vymezené zákonodárcem, které považuje za natolik potřebné, že umožňuje ustoupení vlastnického práva (příp. práva odpovídajícího věcnému břemenu) ve prospěch uspokojení zájmu a potřeb společnosti. Zákonné vyjádření účelu vyvlastnění tedy odpovídá potřebám společnosti v době jeho účinnosti.

¹⁵⁰ FRANKOVÁ, op. cit., s. 119.

5.2.1 Zakotvení účelů vyvlastnění

Přestože dle zákona o vyvlastnění jedna ze základních podmínek je účel vyvlastnění, v samotném zákoně konkrétní právní tituly upraveny nejsou. Jednotlivé účely vyvlastnění jsou naopak zakotveny v několika právních předpisech, na které zákon o vyvlastnění přímo odkazuje („*jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem*“¹⁵¹). Je zajímavou otázkou, co vedlo zákonodárce k tomu, aby v obecném vyvlastňovacím předpise upravil pouze vyvlastňovací řízení spolu s podmínkami vyvlastnění a účely konkretizoval až ve zvláštních předpisech. Domnívám se, že tento přístup zákonodárce lze chápat jako zdůraznění úzkého vztahu účelů vyvlastnění s veřejným zájmem. Dle mého názoru zákonodárce zvolil správný koncept, neboť obecná právní úprava vyvlastnění by neměla procházet tak častými změnami jako účely vyvlastnění. Účely vyvlastnění totiž závisí na vývoji a proměnlivosti společnosti, takže se jejich změny dají do budoucna očekávat častěji (což potvrzuje například novelizace zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon a zrušení účelu pro dobývání výhradních ložisek)¹⁵².

Účely vyvlastnění také úzce souvisí s cílem vyvlastnění, který je důležité od účelů odlišovat. Účelem vyvlastnění totiž můžeme rozumět vytvoření nějaké konkrétní stavby, díla nebo aktivity, jejichž realizace se má prostřednictvím vyvlastnění dosáhnout. Naopak cílem vyvlastnění je získat práva potřebná pro vyvlastnitel, který má realizovat daný účel. Vyvlastniteli se tato práva zajistí prostřednictvím odnětí nebo omezení vlastnického práva (příp. práva odpovídajícího věcnému břemenu)¹⁵³. Splnění podmínky zákonného účelu však nijak nenahrazuje povinnost vyvlastňovacího úřadu zjišťovat existenci veřejného zájmu – naopak v každém vyvlastňovacím řízení musí být prokázán veřejný zájem na realizaci účelu, který převažuje nad zachováním práv vyvlastňovaného¹⁵⁴.

¹⁵¹ § 3 odst. 1 VyvlZ.

¹⁵² Zákon č. 498/2012 Sb.

¹⁵³ DROBNÍK, op. cit., s. 89.

¹⁵⁴ Viz § 3 odst. 1 VyvlZ.

5.2.2 Přehled účelů vyvlastnění

Jak je zmíněno výše, účely vyvlastnění nalezneme v několika právních předpisech. Vzhledem k nedostatku prostoru pro detailní rozbor jednotlivých účelů vyvlastnění je v následující části výkladu poskytnut jejich souhrnný přehled. Vyvlastnění je možné dle těchto účelů:

- **dle § 60 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny** za účelem ochrany přírody a krajiny;
Problematické znění § 60 a jeho kritizovanou využitelnost potvrzuje praxe tím, že doposud nedošlo k vyvlastnění pro tento účel¹⁵⁵.
- **dle § 170 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, ve znění pozdějších předpisů za účelem uskutečnění veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšných opatření pro zvýšení ochrany před povodněmi a jinými přírodními katastrofami, staveb a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu, asanace (ozdravení území), vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku¹⁵⁶;
- **dle § 55a zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)**, ve znění pozdějších předpisů za účelem uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi¹⁵⁷;
- **dle § 33 zák. č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)**, ve znění pozdějších

¹⁵⁵ PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010. s. 195.

¹⁵⁶ Více PLOS, J. *Stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada Publishing, 2013. s. 177 - 179; DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*, Praha: Linde, 2006. s. 155 – 157.

¹⁵⁷ Více HORÁČEK, Z., *Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Sondy, 2015. s. 101 – 103.

předpisů za účelem vyhledávání přírodního léčivého zdroje a využívání nebo ochrany přírodního léčivého zdroje a ochrany zdroje přírodní minerální vody¹⁵⁸;

- **dle § 14 odst. 2 zák. č. 62/1988 Sb.**, o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů za účelem vyhledávání ložisek ropy nebo zemního plynu, vyhledávání ložisek vyhrazených nerostů hrazené plně z prostředků státního rozpočtu, vyhledávání a průzkumu zdrojů podzemních vod pro hromadné zásobování pitnou vodou nebo přírodních léčivých zdrojů, zjišťování a hodnocení geologických údajů pro tvorbu a ochranu životního prostředí a další¹⁵⁹;
- **dle § 15 zák. č. 20/1987 Sb.**, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů za účelem zachování nemovité kulturní památky¹⁶⁰;
- **dle § 5a zák. č. 266/1984 Sb.**, o drahách, ve znění pozdějších předpisů za účelem umístění sítě technického vybavení v obvodu železniční dráhy¹⁶¹;
- **dle § 17 zák. č. 13/1997 Sb.**, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů za účelem uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících nebo pokud byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku¹⁶²;
- **dle § 104 odst. 4 zák. č. 127/2005 Sb.**, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích),

¹⁵⁸ STANĚK, J., *Lázeňský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. s. 45.

¹⁵⁹ Více VÍCHA, O., *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014, s. 117 – 133.

¹⁶⁰ Více VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 145 - 147.

¹⁶¹ Více SOUŠEK, J., STEHLÍK, M., WATRAS, K. *Zákon o drahách v úplném znění a s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. s. 33 – 36.

¹⁶² Více KOČÍ, R., *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí*. 5. vyd. Praha: Leges, 2016. s. 57 - 60.

ve znění pozdějších předpisů za účelem zřízení a provozování komunikačního vedení veřejné komunikační sítě¹⁶³;

- **dle § 24 odst. 4, § 25 odst. 4, § 57 odst. 2, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 2 a § 76 odst. 7 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účelem zřízení a provozování elektroenergetické přenosové a distribuční soustavy, plynárenských zařízení, rozvodných tepelných zařízení¹⁶⁴.**

5.3. Náhrada za vyvlastnění v teorii a praxi

Povinnost poskytnout náhradu za vyvlastnění patří na ústavní úrovni ke třem základním předpokladům vyvlastnění. Přestože Listina zdůrazňuje důležitost kompenzace, na ústavní úrovni se k její výši již dále nijak nevyjadřuje. Komentáře k čl. 11 odst. 4 také nepřináší odpověď na to, jaká by měla být výše náhrady, pouze konstatují, že by měla být v přiměřené a spravedlivé výši¹⁶⁵. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění na jedné straně představuje mocenský zásah bez souhlasu vyvlastňovaného a na straně druhé zajištění veřejného zájmu, považují náhradu za klíčový nástroj k nalezení rovnováhy mezi odnětím (omezením) práv vyvlastňovaného a veřejným zájmem tak, aby vyvlastňovaný nebyl nepřiměřeně zatížen¹⁶⁶. Za přiměřenou náhradu nauka považuje hodnotový ekvivalent, který vyvlastňovanému „umožní obstarání obdobné věci“¹⁶⁷. Důležitost náhrady za vyvlastnění dále podtrhuje možnost zrušení rozhodnutí o vyvlastnění v případě, kdy po uplynutí dalších 30 dnů od stanovené lhůty vyvlastnitel určenou náhradu nezaplatí¹⁶⁸.

Současná úprava náhrady za vyvlastnění je v souladu s mezinárodními závazky České republiky. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive

¹⁶³ Více CHUDOMELOVÁ, Z. a kol. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 346 – 349.

¹⁶⁴ Více EICHLEROVÁ, K. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016. s. 254, 470 – 483.

¹⁶⁵ WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, op. cit., s. 318.

¹⁶⁶ POSPÍŠILOVÁ, M., Spravedlivá a přiměřená náhrada za vyvlastněný majetek. In: *Právní rozhledy*, 2016, číslo 4. s. 56.

¹⁶⁷ DOLEŽAL, op. cit., s. 342.

¹⁶⁸ Viz § 26 odst. 1 VyvlZ.

Evropský soud pro lidská práva rovněž s náhradou spojuje splnění požadavku *spravedlivé rovnováhy*, který bude uspokojen náhradou v rozumném poměru - neboli přiměřenou náhradou k hodnotě majetku v okamžiku, kdy došlo k vyvlastnění¹⁶⁹.

Mimo ústavní zakotvení nalezneme úpravu náhrady za vyvlastnění v občanském zákoníku, jejíž nejasný význam a použitelnost však vyvolává po rekonstrukci soukromého práva spory. Základ úpravy tak můžeme spatřovat v hlavě čtvrté zákona o vyvlastnění, který v některých aspektech odkazuje na zák. č. 151/1997, o oceňování majetku (dále jen „zákon o oceňování majetku“).

5.3.1. Význam a použitelnost právní úpravy náhrad v občanském zákoníku

Požadavek náhrady za vyvlastnění je tradičně zakotven v soukromém právu - občanském zákoníku¹⁷⁰. Oproti předcházejícímu občanskému zákoníku z roku 1964 se platný občanský zákoník nově vyjadřuje v § 1039 k výši náhrady pro vyvlastňovaného. Konkrétně mu ustanovení občanského zákoníku přiznává „*plnou náhradu odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen*“. Doktrína se však neshodne na významu a použitelnosti občanskoprávní úpravy náhrady za vyvlastnění. Spáčil přímo označuje úpravu za nadbytečnou, která pouze opakuje pravidla zakotvená v Listině¹⁷¹.

Po analýze ustanovení občanského zákoníku a odborné literatury¹⁷² mám za to, že nejde jen o pouhé zkopírování ústavního pravidla, ale naopak o rozšíření rozsahu náhrady. Považuji totiž za odlišné formulace „*plnou náhradu*“ (občanský zákoník) a „*přiměřenou a spravedlivou náhradu*“ (Listina). Výše uvedené potvrzuje důvodová zpráva k občanskému zákoníku, která přímo označuje takové řešení výše náhrad jako „*nové*“¹⁷³. Otázkou však zůstává nakolik by byla možná přímá aplikovatelnost náhrady v občanskoprávní rovině bez odpovídajících veřejnoprávních předpisů (zákona o vyvlastnění). Večeřa v komentářové literatuře naznačuje úvahu, že v případě

¹⁶⁹ Např. rozsudek ESLP ze dne 5.11.2002 ve věci Pincová a Pinc proti České republice, stížnost č. 36548/98 [odstavec č. 53].

¹⁷⁰ Již od r. 1811 obecný občanský zákoník spojoval ve svém § 365 požadavek poskytnutí přiměřeného odškodnění.

¹⁷¹ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§976-1474)*. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2013. s. 214.

¹⁷² Srov. HANÁK, 2015, op. cit., s. 134; VEČEŘA In: ŠVESTKA, J. a kol., *Občanský zákoník: Komentář, svazek III*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. s. 677.

¹⁷³ Důvodová zpráva k NOZ § 1037-1039 (konsolidovaná verze) [online]. [cit. 25. 1. 2017] Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

nepřiměřeně nízké náhrady dle veřejného práva, by bylo možné náhradu přiznat ve výši dle občanského zákoníku (tedy „*plnou náhradu*“) ¹⁷⁴. Mám za to, že ustanovení § 1039 ObčZ zdaleka nelze považovat za pouhé formální zopakování ústavního pravidla, nicméně se domnívám, že konečné rozhodnutí o jeho přímé aplikovatelnosti a případném souladu s veřejným právem bude záviset na budoucí judikatuře soudů.

Zákon o vyvlastnění jako obecný vyvlastňovací předpis přiznává vyvlastňovanému *de lege lata* nárok na kompenzaci dvojího (příp. trojího) druhu: a) náhradu ve výši obvyklé (ve smyslu tržní) ceny poskytované při odnětí vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, příp. náhradu ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu, b) náhradu nákladů vyvolaných vyvlastněním ¹⁷⁵, příp. c) soudní „odškodnění“ za mimořádné aspekty nemovitosti (snížení tzv. tvrdosti vyvlastnění) ¹⁷⁶.

Vzhledem k tomu, že zřízením (příp. zánikem) věcného břemena dochází také k zásahu do práv oprávněného, přiznává zákon vyvlastňovanému náhradu ve výši odpovídající ceně věcného břemena ¹⁷⁷. Problematické je, že zákon o vyvlastnění blíže neurčuje, jaký druh ceny při vyvlastnění věcného břemena má být použit a neshodnou se na tom ani současní autoři. Přikláním se k převažující většině autorů, kteří tvrdí, že by mělo dojít ke srovnání obvyklé ceny a zjištěné ceny věcného břemena a náhrada by se určila dle ceny, která by byla vyšší ^{178 179}. V důsledku omezeného rozsahu diplomové práce se z obsahového hlediska budu v následující části zabývat pouze náhradou za odnětí vlastnického práva.

5.3.2. Náhrada za vyvlastněnou nemovitost

První složka náhrady, tedy náhrada za vyvlastněnou nemovitost, prošla v právní úpravě České republiky zásadními změnami. Současný právní režim na prvním místě zakotvuje pravidlo, že oprávněný má získat náhradu, která by odpovídala majetkové újmě způsobené vyvlastněním, čemuž odpovídá výše tzv. *obvyklé ceny* pozemku nebo

¹⁷⁴ ŠVESTKA, op. cit., s. 678.

¹⁷⁵ § 10 odst. 1 VyvlZ.

¹⁷⁶ Srov. HANÁK, 2015, op. cit., s. 136; § 38 odst. 3 VyvlZ.

¹⁷⁷ Viz § 10 odst. 1 písm. b VyvlZ.

¹⁷⁸ HANÁK, J., SEDLÁČEK, J., Určování náhrady za zřízení věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení. *Soudní inženýrství*, ročník 23 – 2012, s. 34; dále také PEKÁREK, 2015, op. cit., s. 193; HANÁK, 2015, op. cit., s. 172.

¹⁷⁹ § 10 odst. 4 VyvlZ.

stavby včetně jejich příslušenství. Zákon o vyvlastnění obvyklou cenu nijak nedefinuje a namísto toho odkazuje na zákon o oceňování majetku. Dle § 2 odst. 1 tohoto zákona je obvyklá cena cenou „*kteřá [by] byla dosažena při prodejkch stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním*“¹⁸⁰. Tato cena by měla vyjádřit, za jakou částku se srovnatelné nemovitosti obvykle prodávají bez ohledu na osobní poměry prodávajícího, dále bez ohledu na skutečnost, zda pro něj věc měla zvláštní oblibu, či na mimořádné okolnosti trhu. Dalo by se shrnout, že se jedná o ekonomické zhodnocení nemovitosti založené na objektivních kritériích¹⁸¹. Shodný názor jako odborná literatura vyjádřil také Nejvyšší soud České republiky, když uvedl, že obvyklá cena je cena, „*za kterou lze v daném místě a čase pořídit náhradní věc stejných kvalit, a takto stanovená cena, která je v podstatě cenou tržní, ovlivněnou nabídkou a poptávkou na trhu, zahrnuje hledisko „prodejnosti“ trhu*“¹⁸². Po novele zákona o oceňování majetku přibyla k definici porovnávací metoda¹⁸³, pomocí které znalci stanovovali výši obvyklé ceny. V praxi se tato metoda používá tak, že je vyhodnoceno osm až patnáct srovnatelných prodejů obdobné nemovitosti¹⁸⁴ a z nich se vypočítá obvyklá cena.

Mám za to, že z výše uvedených argumentů (např. že obvyklá cena má odpovídat ceně, za kterou lze pořídit náhradní věc stejných kvalit) vyplývá, že obvyklá cena plně splňuje požadavek zákona o vyvlastnění – vyrovnat náhradou majetkovou újmu vyvlastňovaného. Navíc zákon o vyvlastnění zvyšuje ochranu vyvlastňovaného tím, že upravuje ještě druhý způsob výpočtu náhrady, a to cenu zjištěnou dle cenového předpisu¹⁸⁵. Domnívám se, že se ochrana vyvlastňovaného zvyšuje tím, že vyvlastňovací úřad je povinen srovnat obvyklou cenu s cenou zjištěnou a vyvlastňovanému přiznat náhradu dle vyšší ceny.

¹⁸⁰ § 2 odst. 1 zák. č. 151/1997 Sb.

¹⁸¹ HANÁK, 2015, op. cit. s. 144.

¹⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. 25 Cdo 376/2006.

¹⁸³ Již delší dobu používaná znalci.

¹⁸⁴ Ministerstvo financí České republiky. Komentář k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb). [online] [cit. 21. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ocenovani-majetku/komentare/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349>.

¹⁸⁵ Viz § 10 odst. 4 VyvlZ – odkaz na §2 odst. 3 zákona o oceňování majetku s vyhláškou č. 441/2013 Sb.

S účinností od února 2013 zák. č. 405/2012 Sb. novelizoval zákon o vyvlastnění o velmi diskutované a často kritizované pravidlo tzv. *pole za pole*, které způsobilo, že se při určení výše náhrady přestalo přihlížet ke zhodnocení či znehodnocení pozemku či stavby, které nastalo kvůli rozhodnutí o vyvlastnění. Dle tohoto nového pravidla se cena pozemku (stavby) pro účely zjišťování výše náhrady určí dle skutečného stavu a účelu užití, který platil ke dni podání žádosti o vyvlastnění. To znamená, že se déle nepřihlédne ke zhodnocení či znehodnocení způsobeného navrženým účelem vyvlastnění. Před novelou totiž docházelo k tomu, že se pozemek po vydání územního rozhodnutí stal pozemkem stavebním, a tím se výrazně zvýšila jeho cena. K takovému zvýšení ceny došlo pouhým připravovaným záměrem vyvlastnění, aniž by se jakkoliv změnila vlastnosti pozemku. Ministerstvo pro místní rozvoj v důvodové zprávě k novele kritizovalo původní stav, kdy dosavadní vlastník nemohl sám účel vyvlastnění realizovat a o zhodnocení jeho pozemku (tedy na základě územního rozhodnutí) se mohl postarat pouze vyvlastnitel. Tím nespravedlivě docházelo k vyvlastňování zemědělských pozemků za ceny stavebních pozemků¹⁸⁶. Zákodárce chtěl touto novelou snížit náklady České republiky za získání pozemků a zajistit, že náhrady budou přiznávány ve spravedlivé výši¹⁸⁷. Vzhledem k tomu, že v důsledku novely se podstatně snížila výše náhrad za vyvlastnění i výkupní ceny pozemků ve vyjednávací fázi, reagovali na ni vlastníci velmi negativně. Neochota vlastníků odprodat pozemek na základě dohody způsobila prakticky pozastavení realizace některých účelů (hlavně výstavbu dopravní infrastruktury)¹⁸⁸. Tento odpor vlastníků zákonodárce vyřešil tak, že místo obhajoby nové koncepce výkupní ceny k potřebných nemovitostem (za účelem výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury) vrátil tyto ceny pomocí tzv. bonusů na úroveň před novelizací. Na jednu stranu chápu odpor vlastníků poté, co jim byly sníženy jejich náhrady, ale na druhou stranu souhlasím s názorem Hanáka, že novelou se zákonodárce snažil vyjádřit skutečnou hodnotu nemovitosti bez ohledu na vyvlastnění. Náhrada by totiž měla reflektovat skutečnou majetkovou újmu a nezpůsobovat zbohatnutí vlastníka¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Parlament České republiky. Směnovní tisk č. 683/0, vládní návrh zákona č. 405/2012 Sb. [online] [cit. 20. 2. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=683&ct1=0>.

¹⁸⁷ HANÁK, 2015, op. cit., s. 157.

¹⁸⁸ PEKÁREK, op. cit., s. 193.

¹⁸⁹ HANÁK, op. cit., s. 157.

Peněžitá náhrada je díky své jednoduché realizovatelnosti nejčastějším způsobem náhrady. Zákonodárce nicméně v § 11 VyvZ umožňuje místo peněžité náhrady poskytnout i naturální náhradu, a to ve formě směny za jiný pozemek či stavbu. Jsem toho názoru, že v minulosti měli vlastníci k půdě silnější vztah, neboť pro ně často znamenala jediný zdroj obživy a byla spojena s jejich předky. V dnešní době však převažuje chápání půdy jako „investice“, kdy vlastníci svoji půdu pronajímají. Podmínkou naturální náhrady je na prvním místě samotná dispozice vyvlastnítele s vhodnými nemovitostmi a vůle obou stran uzavřít dohodu o takové náhradě. V této oblasti judikatura prochází neustálým vývojem a není jasné, zda by měla být upřednostněna naturální náhrada v situacích, kdy vyvlastnitel disponuje vhodnými pozemky či stavbou. Na jedné straně Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl, že neexistuje žádná povinnost nabídnout pozemek ke směně¹⁹⁰, na druhé straně však Nejvyšší správní soud judikoval, že „pokud vyvlastnitel ke směně nepřistoupí, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje a neexistuje důvod, aby je nesměnil“, nemůže pak splnit podmínku subsidiarity a dokázat, že se pokusil uzavřít s vyvlastňovaným dohodu¹⁹¹. S ohledem na výhody naturální náhrady, kupříkladu snížení nákladů vyvlastňovaného díky neexistenci potřeby hledat novou nemovitost, se domnívám, že by bylo vhodné se zamyslet na tím, nakolik by směna pozemků měla být pouze dobrovolnou alternativou.

5.3.3. Mimořádné vlastnosti nemovitosti (zmírnění tvrdosti)

Pro vyvlastňovaného může mít často jeho nemovitost mnohem vyšší hodnotu, než je hodnota srovnatelné nemovitosti, kterou si může za nabízenou náhradu koupit. Některé důvody osobního charakteru nemusí mít racionální základ jako například hodnota domu pro vyvlastňovaného, ve kterém se narodily jeho děti. Vzhledem k povaze vyvlastnění jako závažného zásahu do jednoho z nejchráněnějších základních lidských práv, je důležité zajistit, aby vyvlastňovaný nenesl nepřiměřené břemeno, což by mohlo být způsobeno nereflektováním těchto mimořádných okolností při určení výše náhrady.

Zákonodárce se proto novelou zák. č. 405/2012 Sb. rozhodl umožnit civilním soudům, aby v případě soudního přezkumu mohly zvýšit náhrady z důvodu

¹⁹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 10 A 95/2014-35.

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

mimořádných okolností či vlastností pozemku nebo stavby. Dle ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ může soud zvýšit náhradu o 10% až 40%, a to v důsledku dlouhodobého vlastnictví pozemku nebo stavby (více než 15 let), zastavěného území nebo území se zvláštní hodnotou nebo významem pro podnikatelskou činnost. Je otázkou, proč se zákonodárce rozhodl toto dodatečné zvýšení náhrady dát do pravomoci pouze soudům a ne vyvlastňovacím úřadům. Důvodová zpráva se k této skutečnosti nijak nevyjadřuje, nezbyvá proto než se domnívat, že zákonodárce shledal správní úřad méně zkušeným k posouzení těchto mimořádných aspektů. Celkově úpravu *dodatečných náhrad*¹⁹² hodnotím kladně, nicméně by se dalo zamyslet nad tím, zda výběr mimořádných aspektů byl skutečně důsledně promyšlen.

5.3.4. Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním

Druhou část náhrady, na kterou má oprávněný nárok, představuje dle § 10 odst. 2 VyvlZ skupina nákladů vynaložených v přímé souvislosti s vyvlastněním. Zákonodárce zde vhodně zvolil formu demonstrativního výčtu, ve kterém jsou zdůrazněny stěhovací náklady a náklady spojené se změnou místa podnikání. Konkrétní posouzení, zda daný náklad bude nahrazen, či nikoliv, samozřejmě závisí na vyvlastňovacím úřadě, případně na soudě při přezkumu rozhodnutí. Zákonodárce díky demonstrativnímu výčtu náhrad umožnil pružně reagovat na různé situace a náklady s nimi spojené. Vyvlastňovaný je povinen tyto náklady náležitě prokázat, a to například fakturou od stěhovací společnosti a dalšími důkazy. Nauka však do nákladů spojených s vyvlastněním neřadí náhradu právního zastoupení vyvlastňovaného. Mám za to, že v řadě složitých případech bude stát vyvlastňovaný proti mnohem silnějšímu vyvlastniteli, který bude často vybaven právním oddělením nebo bude mít s vyvlastněním větší zkušenosti. V takovém případě shledávám, stejně jako Hanák¹⁹³, nepřiznání náhrady za právní zastoupení velmi problematické a přivítala bych inspiraci cizími právními systémy¹⁹⁴.

¹⁹² Formulace Žákovské In: FRANKOVÁ, 2015, op. cit., s. 128.

¹⁹³ HANÁK, op. cit., s. 201.

¹⁹⁴ Například právní úpravou Velké Británie – srov. Department for Communities and Local Government. Compulsory Purchase procedure. Booklet 1. 2004. s. 14. [online] [cit. 22. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>.

Na druhou stranu je nutné pamatovat na to, že na náhradu těchto nákladů má vyvlastňovaný nárok jen v případě, kdy vyvlastňovací úřad rozhodne o jejím přiznání. Pro případ, že se vyvlastňovaný s vyvlastnitelem dohodnou na dobrovolném převodu nemovitosti, zákonodárce tyto náklady nijak neřeší a jejich případná náhrada závisí na dohodě stran.

5.3.5. Vyplacení náhrady za vyvlastnění

Pokud nedojde mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem k dohodě o směně nemovitostí, je vyvlastnitel povinen poskytnout celou výši náhrady v penězích dle § 13 odst. 1 VyvlZ. Zároveň zákonodárce ukládá vyplacení této peněžité náhrady jednorázově a ne ve splátkách, což posiluje postavení oprávněného, aby si mohl za náhradu ihned opatřit shodnou nemovitost. Vyvlastňovací úřad určí lhůtu na poskytnutí náhrady, která nesmí být delší než 60 dní od nabytí právní moci rozhodnutí. Ustanovení § 13 VyvlZ ukládá dále vyvlastniteli povinnost složit náhradu do soudní úschovy v případě neznámého oprávněného, neznámého pobytu oprávněného či jeho prodlení.

Konkrétní výše náhrady se v řízení stanoví dle znaleckého posudku, který byl vypracován na žádost vyvlastňovaného nebo s jeho souhlasem vyvlastnitelem. Pokud nedojde ani k jedné z těchto dvou variant, ustanoví znalce sám vyvlastňovací úřad¹⁹⁵. V souladu s § 14 VyvlZ platí, že oprávněný obdrží plnou výši náhrady určenou ve vyvlastňovacím řízení s výjimkou případů, kdy na nemovitosti vážnou věcná práva zanikající vyvlastněním (věcná břemena, nároky zástavního věřitele, podzástavního věřitele nebo oprávněného ze zajišťovacího převodu práva). Kromě nároku oprávněného z věcného břemene¹⁹⁶, rozdělí vyvlastňovací úřad náhradu za nemovitost mezi vyvlastňovaného a oprávněné osoby (zástavního věřitele, podzástavního věřitele nebo oprávněného ze zajišťovacího převodu práva)¹⁹⁷.

¹⁹⁵ § 20 odst. 1 VyvlZ.

¹⁹⁶ Vyvlastnitel poskytne samostatně určenou náhradu oprávněnému z věcného břemene, které zanikne v důsledku vyvlastnění (viz §13 odst. 1 VyvlZ).

¹⁹⁷ Viz §14 odst. 2 VyvlZ.

5.3.6. Soulad starší a aktuální právní úpravy náhrad s principy Úmluvy o lidských právech a základních svobodách v současné judikatuře Ústavního soudu

Otázka náhrad prošla v průběhu vývoje právní úpravy zásadní změnou, kdy se před více než deseti lety novelou zákona č. 50/1976 Sb. (účinné 1. 7. 2006)¹⁹⁸ zásadním způsobem změnila metoda stanovení výše kompenzace. Z toho důvodu dnes vznikají problémy v situacích, kdy bylo rozhodnutí o vyvlastnění vydáno ještě za platnosti předcházející úpravy, ale soudní přezkum byl rozhodnut dlouho po 1. 7. 2006. V nedávné době přišel Ústavní soud s přelomovým rozhodnutím týkajícím se výše těchto náhrad, kde se zabýval problematikou souladu staršího (tj. před 1. 7. 2006) a současného právního režimu s principy Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V rámci svého rozhodnutí Ústavní soud mimo jiné analyzoval soulad právní úpravy České republiky se závazky vyplývajícími z Úmluvy.

V době před platným zákonem o vyvlastnění byla úprava náhrad za vyvlastnění zakotvena v zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který pomocí tzv. náhradové vyhlášky¹⁹⁹ odkazoval na cenové předpisy - zákon o oceňování majetku a vyhlášku č. 540/2002 Sb. provádějící některá ustanovení tohoto zákona²⁰⁰. Z ustanovení těchto předpisů vyplývalo, že se výše náhrady určila z „úřední ceny“, která byla mnohonásobně nižší než tržní cena.

Ústavní soud se nedávno ve dvou prakticky shodných případech²⁰¹ zabýval výší náhrady za pozemky vyvlastněné pro výstavbu obchvatu města Otrokovice, ve kterých náhrada přiznaná před 1. 7. 2006 (dle náhradové vyhlášky) byla až desetinásobně nižší než obvyklá (tj. tržní) cena pozemků. Před těmito rozhodnutími dosavadní judikatura Nejvyššího soudu²⁰² a Ústavního soudu²⁰³ obdobné případy řešila tak, že dle formalistického přístupu určila jako rozhodující právní úpravu platnou v době, kdy bylo rozhodnutí o vyvlastnění vydáno.

¹⁹⁸ Část padesátá první, čl. LV zákona č. 186/2006 Sb. (změnil §111 zák. č. 50/1976 Sb.), stejnou úpravu pak přijal i zákon o vyvlastnění s účinností od 1. 1. 2007.

¹⁹⁹ Vyhláška č. 122/1984 Sb.

²⁰⁰ POSPÍŠILOVÁ, op. cit., s. 59.

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 1135/14; nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. 1904/14.

²⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. 28 Cdo 691/2010.

²⁰³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12.

Ústavní soud se v nových rozhodnutích zabýval tím, zda dosavadní rozhodování (tedy soudní přiznání náhrady dle náhradové vyhlášky i po roce 2007) je v souladu s požadavkem Úmluvy na přiznání spravedlivé náhrady a zda byly tyto závazky v obou režimech dodržovány. Dle Úmluvy by měla být přiznána přiměřená a spravedlivá náhrada, která má zajistit, aby vyvlastňovaný nenesl nadměrné břemeno²⁰⁴. Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře konstatoval, že spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práv vyvlastňovaného a obecným zájmem bude dosaženo náhradou „v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo“²⁰⁵ (zdůraznění doplněno). V zásadě by náhrada měla odpovídat obvyklé ceně nemovitosti, což prvně ESLP vyslovil ve věci *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*²⁰⁶, kde uvedl, že soud má přihlížet k „specifickému charakteru nemovitosti“²⁰⁷. (zdůraznění doplněno).

Z výše uvedené judikatury ESLP lze dovodit, že současná právní úprava plně splňuje mezinárodní závazky. Jak je však uvedeno výše, Ústavní soud se ve zmiňovaných rozhodnutích²⁰⁸ zabýval otázkou, zda je možné v současné době (například v roce 2015) u starších případů soudně přiznávat náhradu dle náhradové vyhlášky, která přestala platit v roce 2006. V rozporu s dosavadní judikaturou soud dovodil, že náhradami dle náhradové vyhlášky by došlo k porušení práva stěžovatelů na ochranu majetku dle čl. 1 Protokolu a čl. 11 odst. 4 Listiny. Z tohoto důvodu nepřiznal náhradu dle náhradové vyhlášky, ale dle současně platné úpravy a místo náhrady ve výši 3 530 160 Kč a 1 482 000 Kč přiznal desetinásobně vyšší náhradu 36 203 537 Kč a 11 139 700 Kč. Základem argumentace Ústavního soudu a zároveň ospravedlněním tohoto odklonu od dosavadní judikatury byl časový aspekt obou rozhodnutí. Tím, že uplynulo více než deset let od rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, rozdíl mezi náhradou dle náhradové vyhlášky a náhradou dle tržní ceny se výrazně prohloubil a takto nízká náhrada by v žádném případě nebyla v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku dle judikatury ESLP.

²⁰⁴ KMEC, op. cit., s. 1282.

²⁰⁵ Rozsudek ESLP ze dne 5.11.2002 ve věci *Pincová a Pinc proti České republice*, stížnost č. 36548/98, [odstavec č. 53]; dále srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 7. 2002 ve věci *Motais de Narbonne proti Francii*, stížnost č. 48161/99, [odstavec č. 19].

²⁰⁶ Rozsudek ESLP z 23. září 1982 ve věci *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. podání 7151/75 a 7152/75.

²⁰⁷ V daném případě se jednalo o vyvlastnění domu s vysokou kulturní hodnotou v historické části města - Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. ve věci *Kozacioglu proti Turecku*, č. podání 2334/03.

²⁰⁸ Viz pozn. č. 201.

S tímto novým směřováním judikatury Ústavního soudu souhlasím. Dle mého názoru znamenal právní režim náhrad před 1. 7. 2006 pro vyvlastňovaného nejen nadměrné břemeno, ale hlavně byl v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Pospíšilová tuto úpravu platnou před 1. 7. 2006 dokonce nazvala „*pozůstatkem socialistického práva, který by se neměl uplatňovat v demokratickém právním státě*“²⁰⁹. Stejně jako Pospíšilová²¹⁰ věřím, že soudy takto neadekvátně nízké náhrady už nebudou dále přiznávat.

5.4. Další podmínky dle zákona o vyvlastnění

5.4.1. Princip subsidiarity

Vyvlastnění jako mocenský zásah do jednoho z nejvíce chráněných základních práv představuje řešení *ultima ratio*²¹¹. Z tohoto důvodu má před vyvlastněním přednost jakýkoliv jiný (mírnější) postup, který by umožnil získat potřebná práva k dané nemovitosti. Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je nutné vyhovět tzv. zásadě subsidiarity, která stanovuje, že vyvlastnění není přípustné „*je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem*“ (zdůraznění doplněno). Princip subsidiarity je upraven také v občanském zákoníku²¹². Zákonomárci tedy připouští vyvlastnění jako subsidiární prostředek²¹³, o kterém lze rozhodnout pouze tehdy, nelze-li cíle vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem (i časově či finančně náročnějším). Zákon o vyvlastnění vysloveně upřednostňuje dohodu mezi oprávněným a potenciálním vyvlastnitelem tím, že ukládá vyvlastniteli povinnost pokusit se uzavřít dohodu (§ 3 VyvlZ). Dle § 5 VyvlZ je tato povinnost splněna až po marném uplynutí 90 dní od doručení návrhu na uzavření smlouvy k získání práv k pozemku nebo ke stavbě vyvlastňovanému.

Takováto dohoda o převodu práv k nemovitosti či o vzniku nebo zániku věcného břemene není jedinou možností, jak získat práva k realizaci účelu vyvlastnění.

²⁰⁹ Pospíšilová, op. cit., s. 58.

²¹⁰ Pospíšilová, op. cit., s. 60.

²¹¹ Viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43.

²¹² § 1038 ObčZ: „*Ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak.*“ (zdůraznění doplněno).

²¹³ FRANKOVÁ, 2015., op. cit., s. 121.

Přestože se doktrína²¹⁴ plně neshoduje na tom, co zákonodárce myslel získáním práv „jiným způsobem“, lze výkladem usuzovat, že tím zejména bylo myšleno vypořádání spoluvlastnického podílu²¹⁵ nebo založení práva nezbytné cesty²¹⁶ dle občanského zákoníku.

Vzhledem k povinnosti vyvlastnitel pokusit se s potenciálním vyvlastňovaným uzavřít dohodu, upravuje zákon o vyvlastnění parametry takové dohody a stanoví, jak by takové vyjednání mělo probíhat, aby dohoda nebyla pouze formálním pokusem navrhovatele. K uzavření dohody je poskytnuta lhůta 90 dnů, která začíná běžet následující den po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Dle názoru Nejvyššího správního soudu „nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavřené kupní smlouvy a na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nezareaguje ... [pokud vyvlastňovaný] vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal. V opačném případě nelze považovat podmínku dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou“²¹⁷. Souhlasím s názorem soudu, že by vyjednávací fáze neměla mít pouze formální povahu, ale vyvlastnitel by se měl pokusit o aktivní vyjednávání. Je nutné si také uvědomit, že se vyvlastňovaný nachází v pozici slabší strany, kdy sice případnou dohodu uzavírá dobrovolně, ale s vědomím, že v případě jeho nesouhlasu stejně rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu dojde k odnětí (omezení) jeho práv.

Snaha o domluvu před rozhodnutím o vyvlastnění by měla být v zájmu samotného vyvlastnitel, neboť není vždy jisté, jak dlouho samotné řízení potrvá a jestli se vyvlastňovaný nerozhodne bránit proti rozhodnutí soudní cestou. Zákonodárce s touto skutečností počítal zejména v souvislosti s výstavbou dopravní, vodní a energetické infrastruktury a byl to právě jeden z důvodů speciální právní úpravy zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

²¹⁴ Srov. HANÁK, 2015, op. cit., s. 81 nebo DOLEŽAL, op. cit., s. 333.

²¹⁵ § 1140 a násl. ObčZ, zákon o vyvlastňování na zrušení spoluvlastnictví nepřímě odkazuje v §5 odst. 6.

²¹⁶ § 1029 a násl. ObčZ.

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

K návrhu smlouvy je vyvlastnitel povinen přiložit znalecký posudek, informaci o konkretizovaném účelu vyvlastnění a potencionálního vyvlastňovaného upozornit na možnost vyvlastnění jeho práv ve veřejném zájmu²¹⁸. Smlouva o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě musí zároveň založit právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy²¹⁹. Dodržení stanoveného postupu navrhovatele se nevyžaduje ve čtyřech výjimečných situacích: vyvlastňovaný není znám, není znám jeho pobyt, při neúspěchu doručení na známou adresu nebo v případě, kdy je vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti převést vlastnické právo na někoho jiného²²⁰ (dle terminologie po rekodifikaci soukromého práva omezení svéprávnosti).

5.4.2. Princip přiměřenosti

Další podmínka vyvlastnění dle § 4 odst. 1 VyvlZ (někdy nazývána jako princip přiměřenosti) stanovuje, že vyvlastnění je možné provést jen v takovém rozsahu, jaký je potřebný k realizaci účelu vyvlastnění. Princip přiměřenosti je nutné dodržet ve dvou rovinách – intenzitou zásahu a rozsahem (ve smyslu velikosti) vyvlastnění.

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění představuje mocenský zásah bez souhlasu vlastníka, požaduje zákonodárce, co nejméně zasahovat do práv vyvlastňovaného. To znamená, že do majetkového práva je možné zasáhnou jen v takové míře, která postačuje k dosažení účelu. Za nejsilnější zásah lze bezesporu považovat odnětí vlastnického práva. Pokud tedy postačí k realizaci konkrétního účelu vyvlastnění pouze omezení vlastnického práva, rozhodne úřad o zřízení věcného břemene a ne o odnětí vlastnického práva.

Druhou rovinu principu přiměřenosti, rozsah vyvlastnění, je obtížnější posoudit. Zásadní otázkou je, jak velkou část nemovitosti je potřeba vyvlastnit. Dle zákona o vyvlastnění lze odejmout nebo omezit právo pouze v rozsahu, který je nezbytný k realizaci požadovaného titulu vyvlastnění²²¹. V případě, že má vyvlastnění podléhat jen část pozemku, je potřebné vypracovat geometrický plán, který se připojí již k návrhu dohody²²². Pravidlo nezbytného rozsahu povoluje jedinou výjimku, která

²¹⁸ § 5 VyvlZ.

²¹⁹ § 5 odst. 4 VyvlZ

²²⁰ Tamtéž odst. 5.

²²¹ Srov. DOLEŽAL, op. cit., s. 335-336.

²²² Viz § 5 odst. 2 VyvlZ.

posiluje ochranu postavení vyvlastňovaného - dle § 4 odst. 3 VyvlZ vyvlastňovaný může ve vyvlastňovacím řízení požádat o rozšíření rozsahu vyvlastnění, když kvůli vyvlastnění není možné zbývající část pozemku nebo stavby užívat vůbec nebo s nepřiměřenými obtížemi. Úřad pak v řízení řádně posoudí, zda požadavek vyvlastňovaného je skutečně odůvodněný, neboť se může například stát, že vyvlastňovaný požaduje rozšířit vyvlastnění na nevyvlastněnou část pozemku, jejíž hodnota se realizací účelu snížila, ale stále ji je možné užívat. Soudy proto často zamítají návrhy, které požadují rozšíření rozsahu vyvlastnění. To potvrzuje například Nejvyšší správní soud tím, že upozornil na možnost rozšíření vyvlastnění jen v případě užívání s nepřiměřenými obtížemi a ne při snížení užitkovosti pozemků²²³.

5.4.3. Soulad s cíli a úkoly územního plánování

Pokud se má realizací účelu změnit využití nebo prostorové uspořádání území, ukládá zákonná úprava povinnost splnění další podmínky - souladu účelu vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování²²⁴. Soulad se ve většině případů prokazuje územním rozhodnutím nebo regulačním plánem, kdy případné územní rozhodnutí je povinnou přílohou vyvlastnitele k žádosti (§ 18 odst. 3 VyvlZ). Dle § 170 stavebního zákona mají být stavby nebo jiná veřejně prospěšná opatření, pro jejichž uskutečnění lze vyvlastnit potřebná práva, vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci (v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu)²²⁵.

Soulad s cíli a úkoly územního plánování je velice významnou podmínkou, neboť, jak upozorňuje Hanák, pro většinu účelů realizovaných pro ochranu životního prostředí je nezbytné vydat územní rozhodnutí. Stejný autor dokonce dochází k závěru, že samotné vyvlastnění je de facto rozhodnuto ve fázi územního plánování a územního řízení. V územně plánovací dokumentaci a územním řízení se totiž již rozhoduje o místě, kde bude daný účel vyvlastnění realizován, a označují se tím pozemky, které se stanou předmětem pozdějšího vyvlastňovacího řízení²²⁶. Tento závěr potvrzuje Nejvyšší správní soud, který ve svém nedávném rozsudku zdůraznil rozdíl mezi vyvlastňovacím a územním řízením. Dle něj se ve vyvlastňovacím řízení mají řešit otázky vlastnické, nikoliv otázky vlastností staveb, které mají být

²²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. 3 As 35/2005 – 63.

²²⁴ § 3 odst. 2 VyvlZ.

²²⁵ PEKÁREK, 2015, op. cit., s. 197.

²²⁶ HANÁK, op. cit., s. 83

realizovány na vyvlastňovaných pozemcích. Vyvlastňovací úřad nemůže znovu posuzovat charakter stavby, o jejímž umístění bylo rozhodnuto v územním řízení a musí vycházet z výsledku tohoto řízení²²⁷. Na základě těchto skutečností se již dlouho objevují návrhy na spojení vyvlastňovacího a územního řízení²²⁸. Argumenty na spojení těchto řízení chápu²²⁹, nicméně mám za to, že cíl každého řízení je odlišný. Vyvlastňovací řízení by se dle mého názoru mělo zejména soustředit na otázku existence veřejného zájmu a rozsahu a intenzity potřebného zásahu do majetkového práva.

Pro úplnost je na tomto místě třeba zmínit, že jestliže je ve lhůtě k realizaci účelu zrušeno nebo pozbude platnosti dané územní rozhodnutí, vyvlastňovaný se může obrátit na vyvlastňovací úřad se žádostí, aby vyvlastnění zrušil²³⁰.

6. Vyvlastňovací řízení

Provedení vyvlastňovacího řízení dle zákona patří k základním předpokladům vyvlastnění, jak stanoví čl. 11 odst. 4 Listiny, podle kterého je vyvlastnění možné jen na základě zákona, resp. zákonem stanoveným postupem. Jedná se o speciální druh správního řízení, které je upraveno v zákoně o vyvlastnění (§ 15 a násl.): v případech, kdy není některá otázka v tomto zákoně upravena, se použije subsidiární právní předpis – správní řád²³¹²³². Ve vyvlastňovacím řízení se přitom rozhoduje nejen o samotném odnětí (omezení) vlastnického práva, ale také o dalších důležitých otázkách – o náhradě za vyvlastnění, právech třetích osob a dalších²³³. Jedná se o dvojinstanční řízení, neboť právní úprava umožňuje podat odvolání proti rozhodnutí k nadřazenému správnímu orgánu. Obrana proti rozhodnutí může případně pokračovat i v rovině soudní, a to podáním žaloby ke správním či občanskoprávním soudům a

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47.

²²⁸ např. FÁBRY, V.; DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa. Praha: Academia. 1983. s. 427.

²²⁹ Například prakticky shodné personální složení stavebních a vyvlastňovacích úřadů.

²³⁰ § 26 odst. 1 VyvZ.

²³¹ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“); dříve byla subsidiarita správního řádu výslovně upravena v zákoně o vyvlastnění, což bylo novelou č. 405/2012 odstraněno pro nadbytečnost – srov. §1 odst. 2 správního řádu.

²³² Srov. § 29 VyvZ – výjimku tvoří ustanovení správního řádu týkající se doručování veřejnou vyhláškou.

²³³ HANÁK, 2015, op. cit., s. 205.

vzhledem k tomu, že vyvlastnění je zásah do vlastnického práva garantovaného Listinou, je možné proti rozhodnutí o vyvlastnění podat také ústavní stížnost.

6.1. Subjekty řízení

S ohledem na rozdíly mezi vyvlastňovacím řízením a obecným správním řízením se zákonodárce rozhodl svěřit řízení do rukou zvláštním úřadům: vyvlastňovacím úřadům. Dle § 15 a násl. VyvlZ je vyvlastňovacím úřadem v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností²³⁴, magistrát územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, v jehož správním obvodu se nachází dotčený pozemek nebo stavba. Zákonem deklarovaný výkon přenesené působnosti s dvojinstančním řízením způsobuje, že rozhodovat o vyvlastnění mohou také krajské úřady jako odvolací vyvlastňovací úřady²³⁵. Ústředním orgánem ve věcech vyvlastnění je Ministerstvo pro místní rozvoj²³⁶. Před 1. 1. 2007 (před přijetím, resp. účinnosti, zákona o vyvlastnění) řízení vedly stavební úřady, kterých dle důvodové zprávy bylo přes 700. Současná úprava počet vyvlastňovacích úřadů nejen zredukovala, ale zajistila i kvalifikovanější rozhodování bez tzv. systémové podjatosti²³⁷. Hanák však upozorňuje na zajímavou skutečnost, že se v praxi jedná pouze o terminologickou změnu, neboť je běžné, že pro silnou propojenost vyvlastňovacích a stavebních úřadů je personální složení obou úřadů totožné²³⁸. Pro řízení o některých specifických účelech je příslušnost upravena odlišně. Příkladem je zák. č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, který ve svém § 14 odst. 2 speciálně upravuje, že o omezení vlastnického práva rozhoduje příslušný krajský úřad. Mám za to, že tato odlišná úprava od obecného pravidla bezdůvodně způsobuje nesystematičnost - naopak by mělo dojít ke sjednocení, aby veškerá vyvlastňovací řízení vedly vyvlastňovací úřady. Můj názor také potvrzuje novela zákona o geologických pracích²³⁹, kde vláda navrhovala sjednocení úpravy změnou příslušnosti z krajských na vyvlastňovací

²³⁴ Viz zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

²³⁵ § 16 odst. 5.

²³⁶ § 14 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění). [online], 2005 [cit. 21. 11. 2016], s. 2. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1015&ct1=0>.

²³⁸ HANÁK, 2015, op. cit., s. 205.

²³⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Sněmovní tisk č. 625. [online] [25. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=625&ct1=0>.

úřady. Novela nakonec nebyla přijata, ale jak sama její důvodová zpráva poznamenává, k vyvlastnění z tohoto důvodu dochází pouze v ojedinělých případech (maximálně 20 případů za rok), takže zachování původního stavu nemá významnější důsledky²⁴⁰.

Jak už bylo uvedeno výše, zákon o vyvlastnění nezapomíná na řešení otázky střetu zájmu, resp. možné systémové podjatosti vyvlastňovacích úřadů. Pro zajištění nestrannosti zákon vylučuje, aby v případě, kdy účastníkem řízení je obec či kraj (příp. osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj), byl vyvlastňovacím úřadem úřad dané obce nebo magistrát územně členěného statutárního města²⁴¹. V takovém případě nadřízený orgán (krajský úřad nebo Ministerstvo pro místní rozvoj) usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad, aby vedl řízení. Judikatura dále z tohoto pravidla nestrannosti řízení dovozuje, že obec, jejíž úřad je zároveň vyvlastňovacím úřadem, nemůže být opatrovníkem neznámého účastníka²⁴². Zákonodárce tím potvrzuje, že si uvědomuje závažnost zásahu do majetkových práv a chce se tím vyvarovat případné podjatosti zaměstnanců úřadu, a zachovat tak objektivitu rozhodování²⁴³.

Zákon o vyvlastnění oproti správnímu řádu odlišně vymezuje účastníky řízení tím, že zvolil metodu taxativního výčtu. Na prvním místě zákon označuje jako účastníky vyvlastnítele, tedy osobu žádající vyvlastnění práv k nemovitosti, a vyvlastňovaného jako nositele vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu, které má být vyvlastněno. Vyvlastnitel a vyvlastňovaný mohou být osobami veřejného i soukromého práva. Vzhledem k tomu, že vyvlastňovací řízení může zasáhnout do práv jiných osob, označuje § 17 odst. 1 VyvlZ jako účastníky také zástavního a podzástavního věřitele, oprávněného z práva odpovídajícího věcnému břemenu a také oprávněného ze zajišťovacího převodu práva. Taxativní výčet účastníků na jednu stranu přináší výhodu právní jistoty, ale na druhou stranu výčet neumožňuje rozšířit okruh účastníků, což způsobuje riziko, že ne všichni, o jejichž právech je rozhodováno, se budou moci účastnit řízení (například oprávněný

²⁴⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů

[online] [cit. 20. 11. 2016] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=625&CT1=0>

²⁴¹ Stejně tak, když je odvolacím orgánem úřad daného kraje.

²⁴² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009 sp. zn. I. ÚS 2052/08.

²⁴³ JADERKA, op. cit., s. 35 – 36.

z předkupního práva k nemovitosti)²⁴⁴. V důsledku novely zákonem č. 405/2012 Sb. není účastníkem nájemce pozemku nebo stavby, protože právo nájmu od 1. 2. 2013 nezaniká. Zvláštní režim zákon o vyvlastnění upravuje pro neskončená dědická řízení nebo pro případy, kdy zemře některý z taxativně uvedených účastníků řízení²⁴⁵.

6.2. Zahájení a průběh řízení

Vyvlastňovací řízení se řídí tzv. dispoziční zásadou, což znamená, že zahájit řízení je možné jen na základě žádosti vyvlastnítele²⁴⁶. Dle subsidiárního použití § 44 odst. 1 správního řádu je řízení zahájeno dnem, kdy žádost dojde příslušnému vyvlastňovacímu úřadu. Tato žádost musí kromě obecných náležitostí dle § 37 a 45 správního řádu splňovat také speciální náležitosti upravené v § 18 VyvLZ. Tyto požadavky slouží k tomu, aby všechny podmínky a okolnosti nutné pro vyvlastnění byly splněny²⁴⁷. Vyvlastňovaný je zejména povinen doložit, že se doopravdy pokusil o uzavření dohody, a uvést, zda požaduje jen omezení majetkového práva, či jeho odnětí, dále jaký konkrétní účel hodlá realizovat a také informaci, v jaké lhůtě a jakým způsobem zahájí realizaci účelu. Co lze považovat za zahájení účelu, je v každém jednotlivém případě dáno jeho povahou. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu „ze žádného stavebního předpisu taktéž jednoznačně nevyplývá, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu, z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena.“²⁴⁸ Jak uvádí Jaderka u staveb dopravní infrastruktury (dálnic) to může například být provedení archeologického průzkumu²⁴⁹.

Povinné přílohy žádosti o vyvlastnění prokazují splnění podmínek vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění je podrobně specifikuje v § 18 odst. 3 VyvLZ – jedná se například o územní rozhodnutí, znalecký posudek a další přílohy. Zákon o vyvlastnění přistupuje k vyvlastňovanému jako ke slabší straně, a proto upřednostňuje stanovení výše náhrady na základě znaleckého posudku vypracovaného na žádost samotného vyvlastňovaného, případně vyvlastnítele, se kterým vyvlastňovaný souhlasil. Abych se

²⁴⁴ HANDRLICA, J. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. In: *Právní rozhledy*, č. 7, ročník 2013, s. 229.

²⁴⁵ § 16 odst. 4 VyvLZ.

²⁴⁶ HENDRYCH, D. a kol., *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 375.

²⁴⁷ DOLEŽAL, op. cit., s. 351.

²⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2008 sp. zn. 3 As 17/2008 – 68.

²⁴⁹ JADERKA, op. cit. s. 40.

vyvarovala přílišné popisnosti práce, ve zbytku povinných příloh odkazují na § 18 odst. 3 VyvlZ. Není ojedinělým případem, že se vyvlastniteli všechny náležitosti žádosti nepodaří splnit, a tak jej úřad po přerušení řízení vyzve, aby návrh doplnil²⁵⁰.

Po obdržení žádosti o zahájení řízení je vyvlastňovací úřad povinen uvědomit všechny účastníky řízení, a pokud se řízení týká nemovitosti, která podléhá evidenci v Katastru nemovitostí České republiky, uvědomí také katastrální úřad, který o zahájení řízení zapíše do katastru poznámku^{251 252}. Informování účastníků řízení a samotná poznámka v Katastru nemovitostí jsou velmi důležité nástroje k upozornění širšího okruhu osob, že je vedeno řízení o zásahu do vlastnického práva. Ustanovení § 19 odst. 3 s oznámením zahájení řízení spojuje velmi závažné důsledky – od tohoto okamžiku dochází k omezení smluvní autonomie vlastníka. Vyvlastňovanému je umožněno uzavírat prakticky pouze smlouvy s vyvlastnitelem²⁵³. V případě, že by i přes omezení vyvlastňovaný nemovitost převedl, pronajal, zatížil nebo jinak s ní nakládal, *ex lege* by se takové právní jednání stalo neplatným (zákon o vyvlastnění ještě neprošel připravovanou změnou terminologie v důsledku rekonstrukce soukromého práva, a tak stále používá termín právní úkon). Účelem tohoto zákazu dispozice s majetkem je zabránit, aby vlastník například převedl vlastnické právo na někoho jiného, čímž by mohlo dojít ke komplikaci řízení a zpoždění realizace účelu²⁵⁴. Před přijetím zákona o vyvlastnění stavební zákon č. 50/1976 Sb. neobsahoval podobné ustanovení a nejednotná judikatura soudů v dané věci způsobila právní nejistotu. Nejvyšší soud České republiky v jednom svém rozhodnutí dovodil zákaz dispozice s nemovitostí z toho, že smyslem uzavřením smlouvy (jednalo se o darovací smlouvu) bylo zmařit samotný účel vyvlastnění, a tak smlouvu pro obcházení zákona prohlásil za absolutně neplatnou²⁵⁵. O dva roky později však Nejvyšší soud judikoval, že vzhledem k tomu, že právní úprava zákaz dispozice s majetkem neobsahuje, nelze neplatnost takových právních úkonů dovozovat²⁵⁶. Z hlediska právní jistoty účastníků řízení tak lze zakotvení explicitního zákazu

²⁵⁰ DOHNAL, op. cit., s. 13.

²⁵¹ Viz § 19 VyvlZ.

²⁵² Blíže Pokyny č. 36 Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k realizaci zák. č. 184/2006 Sb.

²⁵³ JADERKA, op. cit., s. 41 – 42.

²⁵⁴ HANÁK, op. cit., s. 211.

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 10. 2010, sp.zn. 21.

dispozice v § 19 odst. 3 VyvlZ hodnotit velmi kladně. Je důležité si uvědomit, že zákonné omezení smluvní volnosti vlastníka neznamena, že by nemovitost nemohl nadále užívat²⁵⁷.

Vzhledem k tomu, že zákaz dispozice s nemovitostí je závažným zásahem do práv vyvlastňovaného, ukládá zákonodárce vyvlastniteli povinnost poskytnout náhradu újmy za toto omezení. Jak upozorňuje Hanák, do dnešního dne nebyl tento nárok vyvlastňovanými využíván, neboť u běžné doby není tato újma významná. Nicméně v případě komplikovanějších situací by uplatnění ztráty, například na nerealizovaném nájemném²⁵⁸, mohlo být podstatné.

Za účelem ochrany práv účastníků zakotvuje zákon nařízení ústního jednání, o jehož konání musí vyvlastňovací úřad účastníky řádně uvědomit nejméně 30 dní předem. Třicet dnů se může zdát jako relativně dlouhá doba na přípravu na ústní jednání, nicméně zákonodárce zvolil takovou dobu kvůli koncentrační zásadě řízení. Koncentrační zásada řízení způsobuje, že účastníci mohou své námítky a důkazy v řízení uplatnit nejpozději do konce ústního řízení, jinak k nim vyvlastňovací úřad *ex lege* nepřihlíží. Vzhledem k závažným důsledkům koncentrační zásady je úřad povinen na ně účastníky v oznámení o zahájení řízení upozornit (§ 22 odst. 2 VyvlZ).

6.3. Rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu

Nezastaví-li vyvlastňovací úřad řízení dle § 23 odst. 2 VyvlZ, rozhodne o žádosti vyvlastnitel v závislosti na tom, zda je v řízení prokázáno splnění všech podmínek vyvlastnění. Rozhodnutí musí mimo speciální náležitosti vyvlastňovacího zákona splňovat také obecné náležitosti správního řádu upravené v jeho části šesté²⁵⁹. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění představuje nejzávažnější veřejnoprávní zásah do majetkových práv, vyvlastňovací úřad žádost zamítne, pokud řízení nepotvrdí, že všechny podmínky vyvlastnění byly splněny. Vlastník nemovitosti má pak v takovém případě právo na náhradu škody a jiné újmy, která mu v souvislosti s podanou žádostí vznikla (§ 24 odst. 1 VyvlZ).

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2187/2013.

²⁵⁸ HANÁK, op. cit., s. 212.

²⁵⁹ § 67 – 76 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Důležitý prvek rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení je, že se zákonodárce rozhodl rozdělit výrokovou část na samostatný výrok o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě²⁶⁰ a samostatný výrok o náhradě za vyvlastnění²⁶¹. Oddělené výroky rozhodnutí mají význam pro případné odvolání, se kterým zákon o vyvlastnění spojuje různé účinky na právní moc a vykonatelnost.

V souladu s pravidlem nezbytného rozsahu a principem subsidiarity rozhoduje úřad ve výroku o vyvlastnění nejen o odnětí (omezení) vlastnického práva, ale případně také o zrušení či omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu. Důležitou součástí rozhodnutí je nejen určení, která práva spojená s pozemkem či se stavbou nezaniknou, ale také stanovení lhůty, do kdy vyvlastnitel musí zahájit realizaci účelu vyvlastnění. Vyvlastnitel by měl být ohledně této lhůty více než obezřetný, neboť v případě jejího nedodržení má vyvlastňovaný možnost zažádat o zrušení vyvlastnění. Zákon umožňuje maximální přípustnou lhůtu dva roky od právní moci rozhodnutí s tím, že v případech hodných zvláštního zřetele je možné další prodloužení nejdéle o dva roky. Takový případ je například stavba pozemní komunikace, pro jejíž výstavbu je nutné vést několik vyvlastňovacích řízení, která se kvůli soudním přezkumům mohou výrazně prodloužit, než vyvlastnitel předpokládal. Důležitým aspektem je také skutečnost, co úřad bude považovat za zahájení realizace konkrétního účelu.

Zvláštní náležitosti rozhodnutí o vyvlastnění se odráží také v druhé výrokové části - výroku o náhradě, kterou tvoří nejen náhrada vyvlastňovaného, ale také náhrada oprávněného z věcného břemene, jestliže jeho práva v důsledku vyvlastnění také zanikají. V souladu s § 24 odst. 4 VyvlZ správní orgán stanoví lhůtu, do kdy je vyvlastnitel povinen zaplatit náhradu oprávněným²⁶². Jsou-li uspokojováni zástavní věřitel, podzástavní věřitel nebo oprávněný ze zajišťovacího převodu práva, úřad určí, jakou část z náhrady vyvlastňovaného jim musí vyvlastnitel poskytnout. Zároveň zákon o vyvlastnění nezapomíná ani na variantu směny pozemku, když stanoví, že

²⁶⁰ § 24 odst. 3 VyvlZ.

²⁶¹ § 24 odst. 4 VyvlZ.

²⁶² Tato lhůta nesmí přesáhnout 60 dní.

vyvlastňovací úřad autoritativně stvrzuje tuto dohodu mezi hlavními účastníky a určuje, jaké pozemky či stavby nově přecházejí do vlastnictví vyvlastňovaného²⁶³.

S ohledem na vážné důsledky rozhodnutí zákon o vyvlastnění neumožňuje oznámit rozhodnutí ústním vyhlášením, ale požaduje, aby bylo oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníků. Okamžik doručení je významný pro účastníky řízení, neboť od následujícího dne jim běží 15denní lhůta na případné podání odvolání²⁶⁴.

6.4. Odvolání

Obecně platí, že účastníci řízení mohou proti správnímu rozhodnutí, tedy také proti rozhodnutí o vyvlastnění, podat odvolání jako řádný opravný prostředek. Právo na podání odvolání primárně vychází ze správního řádu²⁶⁵, kdy zákon o vyvlastnění jako obecný vyvlastňovací předpis upravuje pouze některé odlišnosti. V případě, že je podáno odvolání proti výroku, který se týká zásahu do vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu, odkladný účinek se *ex lege* vztahuje na všechny výroky. Naopak včas podané a přípustné odvolání proti výrokům o náhradě má odkladný účinek jen na ty výroky, proti kterým směřuje²⁶⁶. V souladu s § 82 správního řádu tedy v těchto případech může zbytek výrokové části nabýt právní moci. Právní úpravu účinků odvolání proti jednotlivým výrokům a její praktické dopady hodnotím velmi kladně. Zákonodárce tím reagoval na situace, kdy podání odvolání z důvodu sporu o výši náhrady prodlužovalo realizaci celého účelu.

7. Soudní ochrana

V souladu s právem na soudní ochranu garantovaným ústavním pořádkem České republiky²⁶⁷ je možné požadovat soudní přezkum pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění. Vzhledem k tomu, že se výroková část rozhodnutí rozpadá do dvou samostatných částí – výroku o odnětí (omezení) majetkových práv a výroku o náhradě

²⁶³ § 24 odst. 4 VyvlZ.

²⁶⁴ Viz § 40 odst. 1 správního řádu (od kdy běží odvolací lhůta) a §83 odst. 1 správního řádu (odvolací lhůta).

²⁶⁵ § 81 a násl. správního řádu.

²⁶⁶ § 25 odst. 2 VyvlZ.

²⁶⁷ Čl. 36 Listiny.

za vyvlastnění – bylo důležité přijmout účinný koncept ochrany práv, který by nejen stanovil, jaký soud bude výroky přezkoumávat, ale také v rámci jakého druhu soudnictví.

V průběhu relativně krátkého právního vývoje od vzniku samostatného správního soudnictví²⁶⁸ docházelo k častým změnám zákonné koncepce příslušnosti soudů, což mělo za následek oslabení právní jistoty účastníků řízení, kteří často nevěděli, který soud jejich věc projedná²⁶⁹. V roce 2004 Nejvyšší správní soud judikoval dvojkolejnost soudního přezkumu vyvlastnění, která spočívala v tom, že k žalobě proti vyvlastnění byly příslušné soudy ve správním soudnictví a k žalobě o náhradě za vyvlastnění soudy v občanském soudním řízení²⁷⁰. Zákonodárce se však rozhodl příslušnost soudů změnit a v zákoně o vyvlastnění (s účinností 1. 1 2007) určil, že příslušnost správních soudů v přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění zaniká a k řízení o obou výrokových částech jsou příslušné pouze civilní soudy, které procesně měly postupovat dle V. části zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád²⁷¹ (dále jen „OSŘ“). Tato zásadní změna představovala zcela novou koncepci, která nerespektovala dosavadní názory judikatury, a stala se velmi kritizovanou odbornou veřejností²⁷². Novelou č. 405/2012 Sb. se však zákonodárce znovu navrátil k duálnímu modelu soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Výroky o odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu je opět možné přezkoumat v řízení dle § 65 soudního řádu správního o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výrok o náhradě za vyvlastnění se naopak přezkoumává v občanském soudním řízení dle části V. OSŘ. Odkladný účinek má pouze žaloba

²⁶⁸ V lednu 2003 v důsledku přijetí zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²⁶⁹ VOLKOVÁ, J., Příslušnost ve věcech vyvlastnění ve vleku neustálých legislativních změn. In: *Právní rozhledy*, ročník 2013, číslo 19, s. 660.

²⁷⁰ „Rozhodnutí správního orgánu ... o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci... jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125.

²⁷¹ § 244 a násl. OSŘ.

²⁷² Např. WINTEROVÁ, A. Soudní ochrana při vyvlastnění. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Pocita doc. JUDr. Jaroslavi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, 2007. s. 170 - 75: „Zvolí-li zákonodárce náhle opačné řešení, nerespektuje při tom ani své přechodí zákonné pravidlo, ani závěry, k nimž při jeho výkladu dospěla judikatura, pak je to smutný obrázek malého respektu k právu a justici, o teorii nemluvě.“; RYŠKA, M., Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. In: *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 731.

vyvlastňovaného proti výroku o vyvlastnění, nikoli žaloba proti výroku o náhradě či žaloba jiných účastníků řízení²⁷³.

Mám za to, že zákonodárce zvolil vhodnou úpravu soudního přezkumu, neboť, jak opakovaně potvrdil Nejvyšší správní soud a Ústavní soud České republiky, výroky rozhodnutí o vyvlastnění mají odlišnou povahu. V usnesení to Ústavní soud shrnul takto: „*Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva ... Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva... Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případné rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty.*“²⁷⁴ (zdůraznění doplněno). S ohledem na existenci veřejného zájmu u výroku o odnětí (omezení) vlastnického práva Hanák označuje vztah správního orgánu s vyvlastňovaným za nerovný, ale naopak při výroku o výši náhrady můžeme mluvit o rovném vztahu mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem²⁷⁵.

Vzhledem k tomu, že soudní přezkum může v některých případech trvat velice dlouho, zvolil dle mého názoru zákonodárce vhodně odkladný účinek pouze u žaloby proti výroku o vyvlastnění. Touto úpravou odlišných účinků zákonodárce předchází situacím, kdy by případný spor o výši náhrad brzdil zahájení realizace účelu, a tak přes podané odvolání nebo žalobu proti výroku o náhradě je možné začít uskutečňovat daný záměr.

8. Speciální úprava

8.1. Výstavba dopravní, vodní a energetické infrastruktury

S cílem zrychlit a zjednodušit některé aspekty vyvlastňování se zákonodárce rozhodl pro realizaci zvláštních záměrů (výstavbu dopravní, vodní a energetické

²⁷³ HANDRLICA, op. cit., s. 233.

²⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

²⁷⁵ HANÁK, 2015, op. cit., s. 219.

infrastruktury) zakotvit speciální úpravu některých podmínek vyvlastnění v zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen „ZuV“ nebo „zákon o urychlení výstavby“). Tímto zákonem došlo k přijetí již delší dobu potřebného zákona, který by zakotvil obecná pravidla umožňující rychlejší výstavbu některých speciálních záměrů. Původně byl zákon o urychlení výstavby poslaneckým návrhem, který se týkal pouze urychlení výstavby rychlostní dálnice R35²⁷⁶ jako stavby realizované ve veřejném zájmu. Negativním stanoviskem vláda, místopředseda vlády Bursík a další poslanci²⁷⁷ upozorňovali, že návrh zákona trpí stejnými vadami, které byly opakovaně vytýkány Ústavním soudem při předchozích snahách zajistit *ad hoc* urychlení výstavby dopravní infrastruktury (například zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L Letiště Praha Ruzyně). Parlament ČR argumenty Ústavního soudu vyslyšel a místo dalšího protiústavního *ad hoc* zákona přijal obecnou úpravu urychlení výstavby dopravní infrastruktury (po novele zák. č. 209/2011 Sb. urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury).

Hlavním účelem zákona o urychlení výstavby je pomocí zkrácení lhůt, omezení odkladného účinku žaloby proti výroku o rozhodnutí a dalšími odlišnostmi od obecné úpravy vyvlastnění umožnit realizovat záměry výstavby uvedených infrastrukturních staveb rychleji, než by tomu bylo dle obecné úpravy vyvlastňování. Z tohoto důvodu se zákonodárce zejména snažil, aby samotné vyvlastňovací řízení vůbec nemuselo proběhnout a potenciální vyvlastňovaný souhlasil s odnětím (omezením) vlastnického práva ve vyjednávací fázi. Zákon o urychlení výstavby v § 3b proto stanoví speciální úpravu kupní ceny pozemků: pokud se nabyvatelem pozemku stává Česká republika nebo právnická osoba zřízená státem (nejčastěji Ředitelství silnic a dálnic ČR) výkupní cena bude vyšší než cena obvyklá dle znaleckého posudku – u staveb a stavebních pozemků se obvyklá cena vynásobí koeficientem 1,15 a u ostatních pozemků dokonce koeficientem osm (tzv. „bonus“ či odměna za vstřícnost²⁷⁸). Tato úprava je pro potenciální vyvlastňované (zejména u zemědělské půdy) velikou

²⁷⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk č. 549. [online] [cit. 3. 1. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=549>.

²⁷⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Čtvrtek 30. dubna 2009. [online] [cit. 3. 1. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/056schuz/s056102.htm>.

²⁷⁸ HANÁK, 2015, op. cit., s. 190.

motivací k uzavření dohody o převodu pozemku před rozhodnutím o vyvlastnění, neboť tak vysokou náhradu by rozhodnutím nezískali. Úprava výkupní ceny má však také některé nedostatky – zásadním problémem je časté měnění koeficientu, kterým se násobí obvyklá cena. Za období deseti let byla výše bonusů výkupní ceny měněna celkem 4x – původní z roku 2009, 2012 (koeficient 2)²⁷⁹, 2014 (koeficient 16)²⁸⁰ a současná úprava od roku 2016 (koeficient 8)²⁸¹. Jak kritizuje Hanák, zákonodárce při častém měnění výše bonusů aplikuje metodu pokus-omyl²⁸². Pak dochází například k takovým situacím, kdy Ministr dopravy Ťok vyzývá potenciální vyvlastňované, aby rychle prodali pozemky a využili tak poslední možnosti na získání náhrady násobené koeficientem 16, neboť od května 2016 začne platit novela zák. č. 49/2016 Sb., která stanoví pevný koeficient osm pro všechny, od koho stát pozemky pro infrastrukturu vykupuje²⁸³. Kromě úpravy kupní ceny, zákonodárce v zákoně o urychlení výstavby též usnadnil doručení návrhu dohody na získání práv k nemovitostem potencionálnímu vyvlastňovanému²⁸⁴.

Další zvláštní úpravou k urychlení realizace vyjmenovaných veřejně prospěšných záměrů je omezení odkladného účinku žalob proti výroku o vyvlastnění, který soud přizná pouze na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného „*jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem*“²⁸⁵. Souhlasím s názorem Žákovské, že taková podmínka přiznání odkladného účinku ztěžuje, neboť je pravděpodobné, že vyvlastnitel s cílem okamžité realizace účelu vyvlastnění bude namítat, že přiznání odkladného účinku je v rozporu s veřejným zájmem²⁸⁶. Potřeba rychle realizovat výstavbu převážně dopravní infrastruktury, je pochopitelná, ale nesmí k tomu docházet na úkor ústavně garantovaných práv vyvlastňovaného. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy se pokusilo do současně připravované novely zákona o vyvlastnění prosadit urychlení realizace zvláště významných záměrů tím, že navrhlo zrušit odkladný účinek

²⁷⁹ Zák. č. 405/2012 Sb.

²⁸⁰ Zák. č. 178/2014 Sb.

²⁸¹ Zák. č. 49/2016 Sb.

²⁸² HANÁK, op. cit., s. 230.

²⁸³ NÁDOBA, Jirí. Havránková never more! Výstavba dálnic vážne a politici mají nový plán, jak zatočit s těmi, kdo zdržují. In: Respekt. Praha: Economia. číslo 10. ročník 2017. s. 43.

²⁸⁴ § 3 odst. 2 ZuV

²⁸⁵ § 4 ZuV.

²⁸⁶ FRANKOVÁ, op. cit., s. 131.

žalob proti rozhodnutí o vyvlastnění. Souhlasím s přístupem Ministerstva pro místní rozvoj, které tento návrh v připomínkovém řízení zamítlo z důvodu, že novela se má týkat jen rekodifikačních změn a zejména, že by zrušení odkladného účinku bylo v rozporu s čl. 4 Listiny. Vlastnické právo jako základní lidské právo je totiž dle Listiny pod ochranou soudní moci.

V neposlední řadě zákonodárce na polovinu snížil lhůty pro podání žalob proti rozhodnutí o vyvlastnění – civilní žaloba musí být podána do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí²⁸⁷ a správní žaloba musí být podána do 1 měsíce ode dne oznámení rozhodnutí odvolacího orgánu²⁸⁸.

8.2. Zajišťování obrany České republiky

Pro případy mimořádných situací významných z hlediska zajištění obrany státu se zákonodárce rozhodl pro speciální úpravu vyvlastnění (někdy nazývanou jako „mimořádné“ vyvlastnění vedle vyvlastnění „řádného“²⁸⁹), která je upravena v zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky (dále jen „zákon o zajištění obrany“). Cílem tohoto mimořádného vyvlastnění je zejména zajistit během velmi krátkého času práva k věcem potřebná pro obranu státu. Rozhodnutí o vyvlastnění dle této úpravy může být vydáno pouze při vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky²⁹⁰ - tedy v případě bezprostředního ohrožení svrchovanosti státu, územní celistvosti nebo demokratických základů²⁹¹ nebo v případě napadení ČR nebo plnění mezinárodních závazků o společné obraně²⁹². Vyhlášený stav ohrožení státu nebo válečný stav není jedinou podmínkou mimořádného vyvlastnění, dále musí odnětí vlastnického práva být výjimečné a nezbytné, není možné získat práva jiným způsobem (například dohodou) a v neposlední řadě musí být poskytnuta náhrada²⁹³. Tuto náhradu má

²⁸⁷ § 2 odst. 5 ZuV, srov. s § 28 odst. 2 VyvLZ (lhůta 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu pro podání civilněprávní žaloby).

²⁸⁸ § 2 odst. 5 ZuV, srov. s § 72 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (lhůta 2 měsíce na podání správní žaloby).

²⁸⁹ PEKÁREK, op. cit., s. 202 – 203.

²⁹⁰ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.

²⁹¹ Viz § 7 ús. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

²⁹² Viz § 43 ús. zák. č. 1/1993 Sb.

²⁹³ Viz § 45 zákona o zajištění obrany; dále také PEKÁREK, op. cit., s. 202.

povinnost vyplatit Ministerstvo financí na návrh příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností²⁹⁴.

Základní odlišností od obecné úpravy dle zákona o vyvlastnění je skutečnost, že předmětem vyvlastnění mohou být práva nejen k pozemkům a stavbám, ale obecně k jakýmkoliv věcem (také tedy movitým věcem, čemuž z důvodu tématu práce nebude věnována pozornost). V postavení vyvlastnitelů může být pouze stát, kdy zákon umožňuje podat návrh na vyvlastnění jen správnímu úřadu, což nejčastěji bude Ministerstvo obrany. Jak potvrzuje důvodová zpráva²⁹⁵, v ostatních případech bude muset návrhovat mít potvrzení od Ministerstva obrany, že k vyvlastnění má dojít pro zajištění obrany.

V ostatním se úprava odlišuje zejména různými nástroji, kterými se má kvůli časové tísní celý proces zrychlit – například rozhodnutí se vydává v extrémně krátké lhůtě sedmi dnů a účastníci řízení mají minimální třídní lhůtu na vyjádření. Proti rozhodnutí je možné ve lhůtě 15 dnů podat odvolání, ale pro zajištění rychlé obrany zákonodárce zcela zrušil odkladný účinek takového odvolání²⁹⁶.

²⁹⁴ § 51 zákona o zajištění obrany.

²⁹⁵ Důvodová zpráva k zákonu o urychlení výstavby. [online] [cit. 4. 2. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=549>.

²⁹⁶ Viz § 49 a 50 zákona o zajištění obrany.

ČÁST III. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA PRÁVNÍ ÚPRAVY VYVLASTNĚNÍ NEMOVITOSTÍ VE VELKÉ BRITÁNII

Úvodem je nutno podotknout, že Spojené království Velké Británie a Severního Irsku (dále jen „Velká Británie“) je kolébkou angloamerického typu právní kultury, který se vyznačuje mnoha odlišnostmi od kontinentálního právního systému, do něhož patří právní řád České republiky. Než budu věnovat pozornost vlastní právní úpravě vyvlastnění, považuji pro snazší pochopení institutu vyvlastnění potřebné zdůraznit některá hlavní specifika angloamerického typu právní kultury. V důsledku omezeného rozsahu diplomové práce není možné se zabývat komplexním srovnáním právních úprav vyvlastnění. Mým cílem je představit základní charakteristiky právní úpravy vyvlastnění ve Velké Británii a na příslušných místech výkladu upozornit na rozdíly oproti úpravě České republiky. Vzhledem k tomu, že právo na území Velké Británie není zcela jednotné, zejména v důsledku odlišností a nezávislosti skotského práva, zaměřím se na tzv. anglické právo platné na území Anglie a Walesu.

1. Prameny angloamerického typu právní kultury s důrazem na právní úpravu institutu vyvlastnění

Jednou ze základních odlišností oproti české ústavní úpravě je skutečnost, že právní řád Velké Británie nemá psanou ústavu. Setkáme se zde jen s tzv. ústavou v materiálním smyslu, kterou tvoří systém statutárního práva (tzv. *statute law*, jehož součástí jsou zejména zákony parlamentu - tzv. *Acts of Parliament*, které tvoří základ právní úpravy vyvlastnění), dále zvykové právo (*common law*), ústavní konvence (pravidla ústavního chování²⁹⁷) a v neposlední řadě práce odborníků (*works of authority*), kteří interpretují a komentují ústavní úpravu²⁹⁸. Angloamerický typ právní kultury se vyznačuje zejména mnohostí pramenů práva, kdy se vedle tzv. psaného práva (zákony a jiné právní předpisy), dále uplatňují soudní precedenty, právní

²⁹⁷ Možné srovnat s ústavními zvyklostmi v rovině kontinentální právní kultury.

²⁹⁸ FILIP, J. a kol., Soudobé ústavní systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996. str. 21-22.

obyčeje a právní literatura²⁹⁹. V souhrnu můžeme rozdělit prameny anglického práva do čtyř základních skupin: právo soudcovské, zákonné, obyčejové a právní literatura.

Ve vztahu ke kontinentálnímu právnímu systému způsobuje časté problémy velmi odlišná právní terminologie angloamerického systému. Problémem se samozřejmě nestává samotný překlad termínu, ale skutečnost, že anglické právo často používá instituty, které kontinentální systém buď vůbec nezná, nebo je pojímá odlišně. Oblast vlastnického práva a jeho omezení (s institutem vyvlastnění) se z tohoto důvodu stává pro kontinentální právníky velice náročnou na pochopení. Mám za to, že toto platí zejména pro institut vyvlastnění³⁰⁰. Náročnost institutu vyvlastnění navíc podtrhuje značná komplikovanost a detailnost právní úpravy, kterou by bylo možné místy označit až na hranici s kazuistikou. Složitost institutu se snaží vláda odstranit vydáváním metodik a stanovisek, které vysvětlují vyvlastnění a z něho plynoucí nároky. Těmito dokumenty vláda cílí nejen na odbornou veřejnost, ale i na případné vyvlastňované (bez právního vzdělání)³⁰¹.

Mnohost pramenů se ve Velké Británii odráží ve velké roztržitosti právní úpravy vyvlastnění. Vzhledem k neexistenci psané ústavy chybí ústavní zakotvení principů vyvlastnění jako v české úpravě. V anglickém právu také chybí obecný vyvlastňovací předpis, kdy se zákonodárce naopak rozhodl základ právní úpravy soustředit do několika obecně platných zákonů přijatých parlamentem (*Acts of Parliament*). Roztržitost úpravy dále spočívá v tom, že použití konkrétních právních předpisů závisí na tom, pro jaký konkrétní účel má být vyvlastňováno, a kdo žádá o vyvlastnění (jaký orgán je v postavení vyvlastnítele). Základ právní úpravy vyvlastnění upravuje pět různých zákonů – zákon o nabytí půdy (*Acquisition Land Act 1981*), dva zákony o vyvlastnění (*Compulsory Purchase Act 1965*, *Compulsory Purchase Act 1981*), a dva zákony o kompenzaci za vyvlastněné pozemky (*Land Compensation Act 1961* a *1973*)³⁰². Kromě soudních precedentů vykládajících úpravu vyvlastnění jsou účely vyvlastnění stanoveny v řadě zvláštních zákonů – například

²⁹⁹ GERLOCH, A. Teorie práva. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 106-107.

³⁰⁰ Termín vyvlastnění již komplikuje nejednotnost anglického jazyka: ve Velké Británii *compulsory purchase*, v Spojených státech amerických *eminent domain* a ve většině ostatních zemí *expropriation*.

³⁰¹ Viz Department for Communities and Local Government. Government publications. [online] [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications>.

³⁰² Všechny anglické zákony dostupné zde: Legislation government United Kingdom. [online] [cit. 14. 3. 2017] Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk>

v zákoně o vzdělání z roku 1996 (*Education Act 1996*) či v zákoně o dálnicích z roku 1980 (*Highway Act 1980*). Tyto zvláštní zákony kromě účelů vyvlastnění určují také orgán oprávněný provést vyvlastnění.

2. Obecně o vyvlastnění nemovitostí

V žádném právním předpise ani v soudním precedentu nenajdeme souhrnnou definici vyvlastnění. Doktrína nucený prodej považuje za právní institut, jež umožňuje veřejným subjektům nabýt vlastnické právo k půdě pro realizaci konkrétního účelu, který uspokojuje veřejný zájem v situacích, kdy vlastník není ochoten dobrovolně půdu prodat³⁰³. Vyvlastněním orgán získá vlastnické právo k pozemku s tím, že práva a nároky všech ostatních oprávněných po řádné kompenzaci zanikají – pod pojem vyvlastnění tedy ve Velké Británii spadá nejen odnětí samotného vlastnického práva, ale i práv odpovídajících věcným břemenům a zánik všech práv třetích osob (včetně práva nájmu)³⁰⁴.

Co se týče předmětu vyvlastnění, umožňuje anglické právo vyvlastnění pouze tzv. „půdy“ (*land*). Definici pojmu půda najdeme v Interpretacním zákoně z roku 1978 (*Interpretation Act 1978*), který stanoví, že součástí půdy jsou všechny stavby a ostatní konstrukce, věcná břemena, služebnosti a jakákoliv jiná práva či zájmy související s pozemkem³⁰⁵. Z výše uvedeného vyplývá, že stejně jako po rekodifikaci soukromého práva v České republice, stavba dle anglického práva není samostatnou nemovitou věcí, a proto ji není možné vyvlastnit samostatně.

3. Základní předpoklady vyvlastnění a subjekty vyvlastnění

Přes řadu odlišností stojí vyvlastnění ve Velké Británii na základních zásadách, které jsou svým obsahem shodné s principy právní úpravy České republiky. Za základní předpoklady vyvlastnění lze považovat realizaci účelu stanoveného ve zvláštním zákoně, dodržení zákonného procesu, existenci veřejného zájmu a poskytnutí náhrady oprávněným osobám. Stejně jako v české právní úpravě je institut

³⁰³ Thomson Reuters practical law. *Compulsory purchase orders: stage 1, making a CPO*. s. 2. [online] [cit. 5. 2. 2017] Dostupné z: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).

³⁰⁴ BAILEY, S. H. *Cross principles of local government law*. 3. vyd. London: Sweet & Maxwell. 2004. s. 37.

³⁰⁵ GREEN, op. cit., s. 89.

náhrady založen na principu rovnosti, kdy případná kompenzace má plně vyvlastňovanému nahradit, o co se jeho vlastnictví snížilo, ale zároveň jej nemůže obohatit.

Vyvlastnit majetek lze komukoliv bez rozlišování mezi soukromým či veřejným sektorem. Oproti české úpravě však nemůže o vyvlastnění žádat kdokoliv. Vyvlastnitelem se může stát pouze orgán, kterému přísluší zákonem daná konkrétní pravomoc. Příslušný zákon stanoví nejen, jaký orgán má pravomoc o vyvlastnění žádat (kdo může být vyvlastnitelem), ale také k jakému konkrétnímu účelu je možné vyvlastnění provést a jaká se přitom musí dodržet procesní pravidla, což se ve většině případů váže na vydání tzv. vyvlastňovacího příkazu (*compulsory purchase order*). V praxi nejčastěji žádají o vyvlastnění obecní úřady, Agentura železnic, ministerstva, Agentura pro regionální podporu a zprostředkovatelé hlavních inženýrských sítí (zejména vodovodů a energetického vedení)³⁰⁶. V případě, že účel vyvlastnění bude realizovat soukromý developer, veřejný orgán jedná na jeho podnět a náklady.

Základ úpravy vyvlastnění spočívá v tom, že Parlament Velké Británie přijme zákon, ve kterém zmocní konkrétní orgán (orgány) k možnosti provést vyvlastnění k určitému účelu. S ohledem na skutečnost, že členové parlamentu jsou přímými zástupci občanů, je přijetí takového vyvlastňovacího zákona založeno na myšlence, že tím sama společnost dává souhlas s vyvlastněním³⁰⁷. Jak bylo uvedeno výše, anglické právo obsahuje několik těchto zvláštních zákonů určujících účel vyvlastnění a potenciálního vyvlastnítele. Příklady některých účelů vyvlastnění jsou:

- § 226 zákona o územním plánování z roku 1990 (*Town and Country Planning Act 1990*), který opravňuje obecní úřady vyvlastnit půdu za účelem usnadnění rozvoje, asanace a zlepšení oblasti (pozemků);
- § 239 a 240 zákona o dálnicích z roku 1980 (*Highways Act 1980*), které opravňují místní dálniční úřady k vyvlastnění za účelem stavby nebo opravy dálnice;

³⁰⁶ Department for Communities and Local Government. Compulsory Purchase procedure. Booklet 1. 2004. [online] [cit. 22. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>.

³⁰⁷ GREEN, op. cit., s. 10 – 11.

- §17 zákona o bydlení z roku 1985 (Housing Act 1985), který opravňuje místní úřady zabývající se otázkou bydlení vyvlastnit domy nebo jiné nemovitosti za účelem poskytnutí ubytování.

Jak je vidět z příkladů zvláštních zákonů, účely vyvlastnění jsou proti české právní úpravě mnohem širší a často více kazuisticky upraveny. Vzhledem k tomu, že není neobvyklé, že se některé účely navzájem překrývají, lze konkrétní záměr zpravidla zahrnout pod více účelů stanovených předpisy³⁰⁸.

4. Náhrada za vyvlastnění

Dle anglického práva je okruh osob, které mají nárok na náhradu v důsledku provedení vyvlastnění, a okruh odpovídajících náhrad velmi široký. Stejně jako v jiných právních úpravách má náhrada za vyvlastnění odpovídat skutečné ztrátě, tedy hodnotě, o kterou se majetkové poměry vyvlastňovaného kvůli vyvlastnění zmenšily. Při určování výše náhrady se stejně jako v české úpravě po novele zákonem č. 405/2012 Sb. nepřihlíží k případným změnám hodnoty pozemku v důsledku navrženého záměru vyvlastnění.

Dle § 5 odst. 1 *Compulsory Purchase Act 1965* jsou ke kompenzaci oprávněny všechny osoby, které mají k půdě nějaké právo a které jsou po provedení pečlivého šetření vyvlastňujícím orgánem známy. Na prvním místě by náhradu měl získat vlastník, dále oprávněný z věcného břemena, nájemce, zástavní věřitel a další nositelé nesplacených pohledávek váznoucích na pozemku.

Vzhledem k tomu, že se celková částka kompenzace pro oprávněné osoby může skládat z mnoha různých druhů náhrad závislých nejen na druhu majetku, ale i na osobě vlastníka, rozlišuje právní nauka čtyři základní prvky (skupiny) náhrad:

(i) Náhrada za hodnotu vyvlastněného pozemku

Stejně jako úprava v České republice se náhrada za vyvlastněný pozemek ve Velké Británii řídí pravidlem tržní ceny, tedy má odpovídat ceně, za jakou by ji

³⁰⁸ Thomson Reuters practical law. *Compulsory purchase orders: stage 1, making a CPO*. s. 4 - 5 [online] [cit. 5. 2. 2017] Dostupné z: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).

vlastník prodal na trhu³⁰⁹. *Land Compensation Act* nezapomíná na situace, kdy dochází k vyvlastnění nemovitosti, u které v důsledku její jedinečnosti neexistuje trh obdobných nemovitostí, ze kterého by se dala vypočítat její tržní cena (např. starý kostel). Český zákon o vyvlastnění tyto situace řeší zjištěnou cenou, ale anglické právo zvolilo kompenzaci ve výši „rozumných nákladů na obnovení nemovitosti“³¹⁰. V dobré víře se počítá se záměrem znovu postavit nemovitost na jiném místě³¹¹.

(ii) Vyvlastnění jen části pozemku: náhrada za snížení hodnoty zbylé části pozemku v důsledku rozdělení pozemků

Na tuto náhradu má nárok vlastník, kterému byla vyvlastněna jen část pozemku a v důsledku vyvlastnění došlo ke znehodnocení zbylé části pozemku, respektive součet hodnoty zbylého pozemku a náhrady za odňatý pozemek je nižší než hodnota celého pozemku před vyvlastněním³¹². Například zemědělec vlastnil zemědělský pozemek o rozloze 5 hektarů, který v důsledku stavby nové železnice byl rozdělen na tři pozemky (2 ha, 2 ha a 1 ha). Vzhledem k tomu, že pro realizaci záměru vyvlastnění je potřeba jen jeden hektar pozemku, dostane náhradu za tuto část ve výši tržní ceny. Kvůli rozdělení původně pětihektarového pozemku na dva pozemky o rozloze dva hektary je pro něj obtížnější, až nemožné, použít stejnou zemědělskou techniku. V případě, že prokáže, že zbylé části pozemku byly v důsledku rozdělení znehodnoceny, má vyvlastňovaný nárok na náhradu této újmy³¹³.

Na druhou stranu anglické právo neopomíjí ani situace, kdy v důsledku vyvlastnění dojde ke zvýšení hodnoty zbylých pozemků. V souladu s principem rovnosti, který zakotvuje požadavek nesnížení, ale ani nezvýšení hodnoty majetku vyvlastňovaného, se částka případného zvýšení hodnoty pozemku odečte od výše kompenzace vyvlastňovaného. V extrémních případech může dojít k situacím, kdy vyvlastňovaný žádnou kompenzaci nedostane, neboť zvýšení hodnoty nevyvlastněné části pozemku je vyšší než vypočtená náhrada za odňatý pozemek.

³⁰⁹ § 5 odst. 2 *Land Compensation Act* 1961.

³¹⁰ § 5 odst. 5 *Land Compensation Act* 1961 „basis of the reasonable cost of equivalent reinstatement“.

³¹¹ Rozhodnutí *Edgehill Light Ry v Secretary of State for War* (1956) 6 P. & C. R. 211.

³¹² § 7 *Compulsory Purchase Act* 1965.

³¹³ Department for Communities and Local Government. *Compulsory purchase procedure*. Booklet 1. s. 15. [online] [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>.

(iii) Náhrada za rušení a další ztráty nebo náklady vzniklé v souvislosti s vyvlastněním

Tato skupina náhrad by se dala označit za náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s vyvlastněním. Základní úprava je v *Land Compensation Act*, nicméně významnou roli zde mají také soudní precedenty. Obecně řečeno tato náhrada zahrnuje náklady nebo ztráty, které mohou vlastníkovvi vzniknout v důsledku přestěhování a usazení se na jiném místě. Vlastník může žádat náhradu širokého rozsahu nákladů – tradičně nákladů na stěhování³¹⁴, ale také dočasnou ztrátu zisku po dobu stěhování nebo náklady za oznámení nové adresy zákazníkům. Ustanovení § 46 *Land Compensation Act* 1973 upravuje dokonce speciální náhradu pro osobu podnikající ve vyvlastňovaných prostorech, která je starší 60 let a jako jediný vlastník již nemá zájem své podnikání přemístit.

Vyvlastňovaný je obecně povinen snížit výši všech těchto nákladů na minimum. Například když vlastník potřebuje stěhovací firmu k přestěhování věcí, dostane tři shodné nabídky, které se liší pouze cenou, je jeho povinností vybrat tu nejlevnější nabídku³¹⁵.

(iv) Speciální zákonné náhrady a benefity (náhrada za ztrátu)

Vyvlastňovací příkazy schválené po 1. 11. 2004³¹⁶ opravňují navíc osoby mající určitý specifický vztah k pozemku k tzv. náhradě za ztrátu (*loss payment*). Jedná se o doplňkovou náhradu, která má reflektovat nepohodlí a obtíže vzniklé v důsledku odnětí vlastnictví. Příklady těchto doplňkových náhrad za ztrátu jsou tzv. náhrada za ztrátu domova (*home - loss payment*), náhrada za ztrátu farmy (*farm loss payment*) a náhrada za přesídlení (*rehousing*). Nárok na náhradu za ztrátu domova či farmy má kompenzovat potíže a osobní útrapy každého vlastníka či nájemce, který poslední rok bydlel (hospodařil) ve vyvlastňované nemovitosti.

³¹⁴ V případě komerčních prostor například přestěhování zařízení z továrny do nových prostor – více rozhodnutí *Palatine Graphic Arts Co v Liverpool City Council* [1986] Q.B. 335.

³¹⁵ Department for Communities and Local Government. Compulsory purchase procedure. Booklet 1. s. 9. [online] [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>.

³¹⁶ Nabyla účinnosti část 8 zákona o plánování a nuceném prodeji z roku 2004 (*the Planning and Compulsory Purchase Act 2004*).

5. Vyvlastňovací řízení

Vyvlastňovací proces se oproti české právní úpravě skládá z několika fází, což způsobuje jeho značnou složitost a také časovou náročnost. Poté, co veřejný orgán dospěje k rozhodnutí, že k realizaci konkrétního záměru potřebuje vyvlastnit pozemky, připraví úřad vyvlastňovací příkaz, ve kterém odůvodní potřebu realizace účelu a existenci veřejného zájmu a odkáže na zvláštní zákon, který jej opravňuje vyvlastnění provést. Tento vyvlastňovací příkaz poté musí schválit příslušný ministr (například ministr životního prostředí), čímž zmocní konkrétní úřad k provedení vyvlastnění pro realizaci daného účelu. Před schválením vyvlastňovacího příkazu ministrem je vyvlastnitel povinen zaslat oznámení o možnosti vyvlastnění každému, komu by potenciálně náležela náhrada za vyvlastnění a toto oznámení nechá také otisknout v místním tisku. Oprávněné osoby poté mají nejméně 21 dní³¹⁷ na podání námitek proti vyvlastnění ministrovi (od návrhu menších změn až po úplný nesouhlas s plánovaným záměrem)³¹⁸. V případě, že dojde ve veřejném slyšení k vypořádání všech námitek, udělí ministr souhlas s vyvlastňovacím příkazem, proti kterému oprávněné osoby mohou podat žalobu k Nejvyššímu soudu (*Hight Court*)³¹⁹ ve lhůtě šesti týdnů od publikace schválení příkazu.

Schválený vyvlastňovací příkaz nicméně ještě neznamená, že by na jeho základě vyvlastnitel nabyl vyvlastňovaná práva k pozemku. Další fází je zabránění půdy na základě uzavření dohody vyvlastnítele s vyvlastňovaným a oznámení o vstupu (*Notice to entry*) nebo vydáním tzv. rozhodného prohlášení (*General Vesting Declaration*)³²⁰.

³¹⁷ Konkrétní lhůta na podání námitek je stanovena v oznámení o vyvlastnění.

³¹⁸ Department for Communities and Local Government. Compulsory purchase procedure. Booklet 1. s. 13. [online] [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571449/booklet1.pdf.

³¹⁹ dle § 23 *Acquisition of Land Act* 1981.

³²⁰ Department for Communities and Local Government. Compulsory purchase procedure. Booklet 1. s. 20 - 25. [online] [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571449/booklet1.pdf.

ČÁST IV. ÚVAHY *DE LEGE FERENDA*

Vyvlastnění je bezpochyby důležitý institut demokratického právního státu, který na jednu stranu v souladu s mezinárodními závazky respektuje základní lidská práva a svobody, ale na druhou stranu si uvědomuje potřebu použití tohoto institutu v krajních případech. Vzhledem k povaze vyvlastnění jako nejzávažnějšího veřejnoprávního zásahu do vlastnického práva je v zájmu společnosti, aby zákonodárce zakotvil právní úpravu vyvlastnění bez nedostatků tak, aby se jednalo o účinný nástroj k naplnění zájmů společnosti a přitom aby nedocházelo k jeho zneužívání na úkor ochrany vlastnického práva.

Pro splnění těchto cílů se zákonodárce rozhodl zakotvit základní principy ochrany vlastnického práva na ústavní úrovni. Článek 11. odst. 4 Listiny stanoví, jaké základní předpoklady je pro jeho odnětí (omezení) nutné splnit. Právní úprava je od 1. 1. 2007 konkretizována v obecném vyvlastňovacím předpise – zákoně o vyvlastnění. Jednotlivé účely vyvlastnění však v zákoně nenajdeme, neboť jsou upraveny v řadě zvláštních zákonů. Mimořádné vyvlastnění pro obranu státu se zákonodárce rozhodl upravit ve speciálním zákoně o zajištění obrany České republiky. S ohledem na potřebu zrychlit realizaci výstavby infrastruktury byla dále přijata zvláštní úprava pro výstavbu dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

Dle mého názoru lze na zákon o vyvlastnění hledět jako na moderní právní úpravu, která se relativně komplexně zabývá právním institutem vyvlastnění (ve vztahu k podmínkám vyvlastnění a zákonnému vyvlastňovacímu procesu). Přes celkově kladné hodnocení právní úpravy hodnocení³²¹, mám za to, že ji nelze považovat za bezchybnou, což potvrzuje porovnání se zahraničními úpravami (například Velkou Británií). Na tomto místě bych proto chtěla upozornit na některé nedostatky zákonné úpravy či problematické formulace, kterým by do budoucna měla být věnována pozornost. Tyto nedostatky mohou být z jedním důvodů neochoty vlastníků upřednostnit uzavření dohody před vyvlastňovacím řízením.

Časté změny dílčích otázek vyvlastnění jsou podrobeny kritice odborné veřejnosti, dle které zákonodárce často postupuje nekoncepčně či nepromyšleně metodou pokus-omyl. Oprávněná kritika dle mého názoru směřuje k častým změnám

³²¹ HANÁK, op. cit., s. 225 – 227.

výše náhrad za vyvlastnění (obecná úprava změněna jen jedenkrát, speciální úprava týkající se dopravní infrastruktury však čtyřikrát) či k častým nedostatečně odůvodněným změnám v příslušnosti soudů při přezkumu rozhodnutí.

Jak je uvedeno výše, ústředním orgánem ve věcech vyvlastnění je Ministerstvo pro místní rozvoj, které má jako ústřední orgán na starosti analýzu právní úpravy a případnou přípravu novel zákona. Na Ministerstvo pro místní rozvoj jsem poslala několik žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Obsahem mých žádostí byl dotaz, zda ministerstvo eviduje a má případné statistiky, kolik m² či staveb bylo vyvlastněno za roky 2014, 2015 a 2016. Dále jsem se dotazovala, zda ministerstvo disponuje metodickými pokyny či stanovisky týkajícími se vyvlastnění a žádala jsem o jejich případné poskytnutí. Požadované informace mi však nebyly poskytnuty, neboť dle odpovědi Ministerstva pro místní rozvoj rozhodnutí o vyvlastnění není předmětem statistického zjišťování a ministerstvo nevydalo ani nedisponuje žádným metodickým pokynem či stanoviskem. Na jednu stranu rozumím tomu, že ministerstvo jako ústřední orgán není v přímém kontaktu s vyvlastněním (není vyvlastňovacím úřadem ani odvolacím orgánem), ale právě ministerstvo je v roli orgánu, který má na starosti přípravu legislativy vyvlastnění. Proto je vhodné se zamyslet, zda statistiky odnětí (omezení) vlastnického práva by nebyly jedním z vhodných nástrojů pro reflexi změn v legislativě a neměly by sloužit jako jeden z podkladů pro přípravu novel zákona. Vzhledem k tomu, že rozhodování ve vyvlastňovacím řízení závisí na jednotlivých obecních úřadech České republiky (a magistrátech územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy), bylo pro mě velmi překvapující, že jim ministerstvo neposkytuje metodiky či jiná stanoviska zajišťující jednotnost jejich rozhodování.

1. Změny nutné v důsledku rekodifikace soukromého práva

Přijetím občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014 došlo k celé řadě změn, které se významně dotkly také právní úpravy vyvlastnění – nejen změnami terminologie, ale zejména přijetím nových institutů (právo stavby, pacht, svěřenecký fond). Jak je uvedeno výše, Ministerstvo pro místní rozvoj z tohoto důvodu připravilo novelu zákona o vyvlastnění, jejímž hlavním cílem je reagovat na tyto změny.

Navrhovaná novela nemá v žádném případě měnit základní koncepci platné úpravy. Vzhledem k tomu, že ke dni odevzdání této práce byla novela stále na pořadí pro projednání vládou, bude nutné nadále čekat na její přijetí. S ohledem na tříletou platnost občanského zákoníku vyvstává otázka, jak se postavit k institutům, které nově zavádí občanský zákoník a zákon o vyvlastnění je zatím nezná – zejména se jedná o pacht a právo stavby.

Prvním významným nedostatkem je, že v zákoně o vyvlastnění doposud není nijak upravena otázka pachtu, respektive to, jaký vliv na pacht jako závazkový právní poměr bude mít vydání rozhodnutí o vyvlastnění. Vzhledem k tomu, že pacht představuje institut k přenechání věci pro dočasné užívání a požívání³²² (což před 1. 1. 2014 zahrnovala úprava nájmu), je zejména ve vztahu k zemědělské půdě po 1. 1. 2014 velmi využívaný. Zemědělské pozemky již tedy nejsou předmětem nájmu, ale pachtu³²³. S ohledem na skutečnost, že většina vyvlastňovaných pozemků jsou pozemky zemědělského charakteru, které jsou pronajímány (respektive propachtovány), jedná se o nedostatek, který by měl být co nejdříve odstraněn. Vzhledem k tomu, že nájem a pacht mají řadu společných znaků, domnívám se, že nejlepším řešením je aplikovat na úpravu pachtu stejná pravidla, jaká platí pro úpravu nájmu – v souladu s § 7 odst. 2 VyvLZ by rozhodnutí o vyvlastnění nezpůsobilo zánik pachtu, ale pouze možnost jej vypovědět. Stejnou úpravu navrhuje také připravovaná novela zákona o vyvlastnění, která stanoví, že právní úprava nájmu se aplikuje také na úpravu pachtu či podpachtu³²⁴.

Problematictější je postavení dalšího nového institutu – práva stavby. Právo stavby umožňuje osobě, která není vlastníkem pozemku, dočasně, nejdéle na dobu 99 let, postavit na pozemku stavbu. Stávající platné znění vyvlastňovacího zákona právo stavby vůbec nezná, což způsobuje, že právo stavby nelze vyvlastnit. Připravovaná novela si tento významný nedostatek uvědomuje a zakotvuje právo stavby jako jedno z „vyvlastňovaných práv“³²⁵ a také nezapomíná na výši náhrady

³²² § 2332 ObčZ.

³²³ Viz § 2345 a násl. ObčZ (zemědělský pacht).

³²⁴ § 2 písm. h vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č.184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 1. 2. 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

³²⁵ § 1 odst. 1 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č.184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 1. 2. 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

stavebníka vyvlastňovaného práva stavby – cena tohoto práva je stejně jako cena věcného břemene upravena v zákoně o oceňování majetku.

Dále je nutné se vypořádat s řadou terminologických změn – například místo způsobilosti k právním úkonům používá občanský zákoník pojem svéprávnost nebo místo právního úkonu pojem právní jednání. Ohledně terminologických změn je možné připravovanou novelu hodnotit velmi kladně, neboť na žádnou změnu po meziresortním připomínkovém řízení nezapomíná.

Jak vyplývá z výše uvedeného, připravovaná novela reflektuje všechny změny, které přinesla rekonstrukce soukromého práva, a aplikuje je na zákon o vyvlastnění. Celkově hodnotím novelu ministryně Šlechtové kladně a jako propracovaně připravenou. Podporuji myšlenku, aby se v zájmu souladu znění zákona o vyvlastnění se zněním občanského zákoníku přijala novela technického rázu, která nepřijímá koncepční změny institutu vyvlastnění, neboť takové změny by potřebovaly delší dobu přípravy, a změny zákona o vyvlastnění pro rekonstrukci soukromého práva by neměly být déle odkládány. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy v rámci meziresortního připomínkového řízení navrhovala vyřešit problém, že zákon o vyvlastnění neumožňuje urychlit zvláště významné záměry. Z tohoto důvodu navrhovala zcela zrušit odkladný účinek odvolání a žaloby proti rozhodnutí o vyvlastnění. Ministerstvo pro místní rozvoj tyto připomínky zamítlo, neboť jediným důvodem ke zpracování novely je přijetí občanského zákoníku a zrušení odkladného účinku žaloby by navíc bylo protiústavní (v rozporu s čl. 4 Listiny)³²⁶.

2. Poskytnutí náhrady nájemcům a pachtýřům

Po novele zákonem č. 405/2012 Sb. práva nájemce (resp. i pachtýře) v případě vyvlastnění pozemku automaticky nezanikají s tím, že pronajímatel (tedy v roli vyvlastnítele) může nájem vypovědět, jestliže by další užívání nemovitosti bránilo realizaci účelu vyvlastnění. Odůvodnění nové koncepce působí rozpačitě, neboť dle důvodové zprávy byla tato novela přijata, protože pracovníkům na úřadech

³²⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj. Vypořádání připomínek k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 2. 3. 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

chyběly schopnosti posoudit zanikající nájemní poměry³²⁷. Na jedné straně kvitují snahu zákonodárce zachovat práva nájemců tím, že rozhodnutím o vyvlastnění již nájem automaticky nezaniká, neboť v určitých případech může vedle sebe existovat nájem a realizace účelu. Na druhou stranu jsem toho názoru, že ve většině případech nakonec bude nájemní poměr vypovězen, neboť bude bránit zahájení účelu vyvlastnění.

Dle platné úpravy není nájemce účastníkem vyvlastňovacího řízení a ani není nijak kompenzován po zániku nájemního poměru³²⁸. Toto považuji za veliký nedostatek, až na hranici ústavnosti, neboť nájemci (příp. pachtýři) zánikem nájmu vznikají nezanedbatelné majetkové ztráty tím, že nebude moci dále užívat nemovitost, kterou si nájmem zajistil. Tato újma by například mohla být kompenzována přiměřenou náhradou dle výnosu, který by po zkrácenou dobu nájmu dosahoval. Dle mého názoru by dále zákonodárce měl přesněji vymezit dobu trvání výpovědní doby a případně vyloučit aplikaci výpovědní doby dle nájemní smlouvy (ta totiž často bude relativně dlouhá a mohla by brzdit realizaci účelu vyvlastnění)³²⁹. V této oblasti by se platná úprava České republiky mohla inspirovat anglickou úpravou, neboť dle anglického práva se nájemce řadí mezi osoby oprávněné ke kompenzaci.

3. Náhrada směnou za jinou nemovitost

Jak je uvedeno výše, zákon o vyvlastnění umožňuje dobrovolnou alternativu vypořádání mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem formou směny nemovitostí, kdy místo peněžní náhrady bude poskytnut jiný pozemek či stavba. Bez ohledu na dosavadní nejednotnou judikaturu soudů v otázce, jestli má vyvlastnitel povinnost nabídnout dostupný pozemek vyvlastňovanému, či ne³³⁰, míním, že by této možnosti náhrady za vyvlastnění měla být věnována větší pozornost. Dle mého názoru je formulace § 11 VyvlZ příliš stručná a nijak nenutí vyvlastnítele pokusit se nabídnout vyvlastňovanému náhradní nemovitost. Nabízí se úprava zakotvit povinnost poskytnout náhradní pozemky či stavby v odůvodněných případech – například když pro vyvlastňovaného mají pozemky klíčový význam pro jeho předmět podnikání či

³²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. [online] [cit. 5. 3. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=683&ct1=0>.

³²⁸ Srov. §17 VyvlZ.

³²⁹ HANÁK, 2015, op. cit., s. 215.

³³⁰ Viz předcházející kapitoly práce.

plní jiné důležité úkoly. Přírozeným předpokladem pro směnu pozemků či staveb je, že vyvlastnitel takovými nemovitostmi sám disponuje, což je v současnosti častou překážkou. Jak uvádí Hanák, stát není počtem pozemků vyčleněných na směnu dostatečně připraven³³¹. Možné by bylo i řešení, že by se souhlasem vyvlastňovaného jako náhradu za vyvlastnění vyvlastňovací úřad stanovil povinnost poskytnout jiný pozemek i přesto, že jím vyvlastnitel nedisponuje, ale zaváže se získat na trhu vhodné pozemky. Pokud by o to třetí strany požádaly, mohla by na tyto náhradní nemovitosti přejít také jejich práva (právo nájmu aj.). Dle mého názoru detailnější propracování směny pozemků a staveb by mohlo zamezit řadě vyvlastňovacích řízení, neboť vlastníci zemědělských pozemků v roli vyvlastňovaného mají často o takovou výměnu zájem³³². Například je možné, že kdyby Ředitelství silnic a dálnic hned ze začátku nabídlo paní Havránkové ke směně vhodné zemědělské pozemky, mohlo být zabráněno takovým komplikacím při stavbě dálnice D11³³³.

4. Inspirace právní úpravou Velké Británie

Jak je uvedeno výše, anglická úprava vyvlastnění se v řadě aspektů liší od české úpravy a v řadě ohledů může být inspirativní. Zaměřila jsem se na dvě otázky, kde dle mého názoru má česká úprava vyvlastnění nedostatky, které by inspirací anglickou úpravou mohly být odstraněny.

4.1. Poskytnutí náhrady nákladů právního zastoupení

V České republice nejsou nijak hrazeny náklady za právního zástupce, kterého vyvlastňovaný využije na rady či zastoupení pro vyvlastňovací řízení nebo již ve vyjednávací fázi. S odkazem na § 10 odst. 2 VyvLZ je úřad nepřiznává jako obdobné náklady vzniklé v přímé souvislosti s vyvlastněním³³⁴. Tento přístup považuji za chybný, protože způsobuje nerovnováhu mezi stranami vyvlastnění. Vyvlastňovaný je zákonem chápán jako slabší strana, zpravidla nemá právní vzdělání a na rozdíl od vyvlastnitelů nedisponuje zkušenostmi nebo právním oddělením. Vzhledem

³³¹ HANÁK, 2015, op. cit., s. 226.

³³² NÁDOBA, Jiří. Havránková never more! Výstavba dálnic vážne a politici mají nový plán, jak zatočit s těmi, kdo zdržují. In: *Respekt*. Praha: Economia. číslo 10. ročník 2017. s. 41-42.

³³³ Tamtéž.

³³⁴ HANÁK, 2015, op. cit., s. 167.

k tomu, že vyvlastňovaný nijak nezpůsobil hrozbu zásahu do vlastnického práva, měla by být tato nerovnost náhradou nákladů na právní zastoupení vyrovnána.

V této otázce by byla vhodná inspirace anglickým právem. Dle anglické úpravy má totiž vyvlastňovaný nárok na náhradu nákladů za právního zástupce, kterého mohl využít již při samotném vyjednávání s potencionálním vyvlastnitelem. Vzhledem k tomu, jak se mohou sazby za služby právních zástupců (zejména advokátů) lišit, aplikuje anglické právo pravidlo tzv. rozumného základu (*reasonable basis*), které znamená, že vyvlastňovaný může využít právního zástupce jen v případě skutečné potřeby a z nabídky by měl vybrat právní služby, které za stejný rozsah poskytnutých služeb nabízí nejnižší cenu³³⁵.

Potřebu změnit právní úpravu ve prospěch poskytování kompenzace za právní zastoupení vyvlastňovaného potvrzuje skutečnost, že náklady na zpracování znaleckých posudků, které mají obdobnou povahu jako náklady na právní zastoupení, zákon označuje za povinně hrazené vyvlastnitelem. Shledávám za vhodnou inspiraci anglickou úpravou, neboť by se tím zamezilo zneužívání právní neznalosti vyvlastňovaného a zároveň by se díky pravidlu tzv. rozumného základu předešlo kompenzacím vysokých nákladů za advokátní služby.

4.2. Náhrada za snížení hodnoty nevyvlastněné části nemovitosti

V souladu s podmínkou přiměřenosti je možné vyvlastnit pozemek či stavbu jen v takovém rozsahu, jaký je potřebný k naplnění a realizaci účelu vyvlastnění³³⁶. Dle této podmínky může vyvlastňovací úřad rozhodnout o vyvlastnění jen části nemovitosti, a vyvlastňovanému tak zbydou nevyvlastněné části pozemku nebo stavby, jejichž hodnota se může snížit³³⁷. Například poté, co se postaví silnice přes parkoviště u obchodního domu, bude možné vybudovat náhradní parkoviště ve větší vzdálenosti od obchodního domu, což vyvolá nejen náklady obchodního, ale také snížení atraktivity obchodu a pokles jeho tržní hodnoty³³⁸. V rámci úpravy náhrady za vyvlastnění není možné zohlednit pokles hodnoty zbylých částí pozemků nebo

³³⁵ Department for Communities and Local Government. Compensation to business owners and occupiers. Booklet 2. s. 27. [online] [cit. 25. 12. 2016] Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571450/booklet2.pdf.

³³⁶ § 4 VyvLZ.

³³⁷ HANÁK, op. cit., s. 160.

³³⁸ Reálný případ z Velké Británie – zdroj: BAILEY, S. H. *Cross principles of local government law*. 3. vyd. London: Sweet & Maxwell. 2004. s. 352; podobně také HANÁK, op. cit., s. 160.

staveb. Nabízí se pouze úvaha o rozšíření vyvlastnění také na tuto část, ale to je možné jen za striktního splnění podmínek, že zbylou část pozemku či stavby nelze užívat vůbec nebo s nepřiměřenými obtížemi, což splňuje jen velmi málo případů.

Jak vyplývá z předcházející kapitoly, anglická právní úprava počítá s kompenzací za znehodnocení nevyvlastněných částí nemovitostí. V souladu s pravidlem, aby vyvlastňovanému nebyla způsobena majetková ztráta nebo ani jeho obohacení, aplikuje se tzv. před a po metoda (*before and after approach*)³³⁹, dle které se porovnává hodnota nemovitosti před vyvlastněním se součtem nevyvlastněné části nemovitosti a výše poskytnuté náhrady – obě porovnávané částky by měly být víceméně totožné, aby vyvlastňovaný z majetkového hlediska zůstal ve stejném postavení³⁴⁰.

Jsem toho názoru, že pokud by v České republice docházelo k náhradě za znehodnocení nevyvlastněných částí nemovitosti, získal by pak vyvlastňovaný plnou náhradu za svoji ztrátu. Navíc by se dle mého názoru dal očekávat také pokles žádostí o rozšíření vyvlastnění a tím by nepřímo docházelo k vyšší ochraně vlastnického práva.

³³⁹ Srov. § 7 *Compulsory Purchase Act*.

³⁴⁰ Department for Communities and Local Government. Compensation to business owners and occupiers. Booklet 2. s. 25. [online] [cit. 25. 12. 2016] Dostupné z: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571450/booklet2.pdf.

ZÁVĚR

Vyvlastnění představuje mocenský zásah státu do vlastnického práva, respektive dalších věcných práv, který se uskutečňuje ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. V souladu s platnou právní úpravou nelze, dle mého názoru, vyvlastnění nemovitostí chápat pouze negativně, ale naopak jako prostředek, který má své nenahraditelné společenské a právní opodstatnění. Bez zakotvení vyvlastnění jako nuceného odnětí (omezení) majetkových práv bez souhlasu nositele těchto práv by totiž některé společensky velmi potřebné záměry nemohly být vůbec realizovány.

Na druhou stranu se jedná o krajní prostředek (*ultima ratio*), o kterém by mělo být rozhodnuto jen v situaci, kdy práva k věci nelze získat jiným způsobem. Nejen z tohoto důvodu je důležitá vysoká kvalita právní úpravy institutu vyvlastnění, ale také samotného institutu ochrany vlastnického práva, se kterým je vyvlastnění neoddělitelně spojeno. Kromě ústavních základů ochrany vlastnického práva, včetně základních předpokladů vyvlastnění, je tato ochrana také zakotvena na úrovni mezinárodního, resp. evropského práva. Obecně se v rámci mezinárodních závazků České republiky nesetkáme s detailní úpravou garance vlastnictví (vyvlastnění), neboť pro zachování suverenity každého státu se tato oblast přenechává národní legislativě. V mezinárodních dokumentech je zpravidla upravena základní ochrana vlastnického práva, která za splnění daných podmínek umožňuje zbavení majetku. Platná úprava vyvlastnění v České republice plně splňuje požadavky mezinárodní úpravy zásahu do vlastnického práva s tím, že tomu tak nebylo po celou dobu existence České republiky: právní úprava náhrady za vyvlastnění platná do 30. 6. 2006 dle tzv. náhradové vyhlášky byla pro vyvlastňovaného nejen nespravedlivá, ale také v rozporu se samotnou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a rozhodovací praxí ESLP. Lze jen kvitovat současnému směřování judikatury Ústavního soudu, která se tento závažný nedostatek snaží odstranit tak, že za nemovitosti vyvlastněné před 30. 6. 2006 nestanovuje náhradu dle náhradové vyhlášky, ale v souladu s Úmluvou přiznává mnohem vyšší náhradu dle obvyklé ceny.

Dle zákona o vyvlastnění je předmětem vyvlastnění nemovitostí získání práv k pozemkům či stavbám. V důsledku opětovného zakotvení zásady *superficies solo cedit* nebude až na výjimky do budoucna možné samostatně vyvlastnit stavbu. S ohledem na skutečnost, že již za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 nebyly

stavby primárním cílem vyvlastnění, ale naopak se vyvlastňovaly proto, že se nacházely na vyvlastňovaných pozemcích, nemyslím si, že by to pro vyvlastnění znamenalo přelomovou změnu.

Právní úprava vyvlastnění nemovitostí nebyla nikdy souhrnně upravena v jednom zákoně. Ústavní základy zakotvené v Listině konkretizuje občanský zákoník. S kritikou nadbytečnosti ustanovení občanského zákoníku nemohu souhlasit, neboť jsem po analýze dospěla k závěru, že občanskoprávní předpis úpravu vyvlastnění obohacuje nejen o princip subsidiarity, ale také přiznává vyšší úroveň náhrady požadavkem tzv. „*plné náhrady*“. Nakolik bude v budoucnu možné přiznat náhradu na základě ustanovení občanského zákoníku místo zákona o vyvlastnění, bude záviset na posouzení soudů. Od 1. 1. 2007 se obecným vyvlastňovacím předpisem stal zákon o vyvlastnění, nicméně mimo tento zákon nalezneme řadu vyvlastňovacích norem ve zvláštních předpisech, do kterých se zákonodárce rozhodl zakotvit jednotlivé účely vyvlastnění. Tento přístup zákonodárce hodnotím velmi kladně, protože účely vyvlastnění mají reflektovat potřeby společnosti, které se v průběhu vývoje společnosti mohou měnit. Z tohoto důvodu lze očekávat častější novelizaci účelů vyvlastnění oproti stabilní základní úpravě podmínek vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení.

S ohledem na institut vyvlastnění jako mocenský zásah do vlastnického práva je důležité, aby správní orgán o vyvlastnění rozhodl jen za kumulativního splnění všech podmínek vyvlastnění. V souladu s mezinárodními závazky Listina zakotvuje tři základní předpoklady vyvlastnění – existenci veřejného zájmu, zákonný základ a poskytnutí náhrady. Zákon o vyvlastnění tyto předpoklady dále doplňuje o princip subsidiarity, princip přiměřenosti a soulad s cíli a úkoly územního plánování. Právní nauka existenci veřejného zájmu, jako zájmu veřejně prospěšného, spojuje s odůvodněním a vysvětlením potřebnosti celého institutu vyvlastnění. Důležité je, aby se v každém konkrétním případě vyvlastňovací úřad správně vypořádal jak s konfliktem individuálního zájmu s veřejným, tak také s případnými konflikty více veřejných zájmů mezi sebou. Jako krok správným směrem hodnotím změnu přístupu Parlamentu ČR, který si po argumentech Ústavního soudu již uvědomil, že nelze jít cestou *ad hoc* zákonů, které realizaci konkrétních záměrů protiústavně označovaly za veřejný zájem, ale naopak je třeba volit cestu komplexnějšího a propracovanějšího

řešení. Za praktický považuji současný přístup zákonodárce, kterým nezakotvuje konkrétní veřejné zájmy v zákoně, ale pouze vyvlastňovacímu úřadu poskytuje určitá vodítka, příp. charakteristické znaky veřejného zájmu.

Aby náhrada za vyvlastnění sloužila jako prostředek k rovnováze mezi veřejným zájmem a zátěží vyvlastňovaného, je důležité, aby zákonodárce zvolil vhodný mechanismus výpočtu její výše. Cílem legislativy by měla být taková úprava náhrady, která by byla přiměřená a spravedlivá a umožnila by vyvlastňovanému obstarání obdobné věci. Tato kritéria jsou dnes plně splněna platnou úpravou (tzv. obvyklou cenou). Velmi pozitivně lze hodnotit snahu Ústavního soudu odstranit nedostatky předcházející úpravy (tzv. náhradové vyhlášky) v současné judikatuře.

V rámci vyvlastňovacího řízení velmi kladně hodnotím změnu, která byla včleněna novelou zákona o vyvlastnění z roku 2013, podle níž odvolání podané proti výroku o náhradě nemá odkladný účinek. Stejný mechanismus se zákonodárce rozhodl aplikovat také na rovinu soudního přezkumu. Ve společnosti a politice stále sílí snaha urychlit realizaci účelů vyvlastnění, což dle mého názoru tato změna odkladného účinku umožňuje, neboť vyvlastňovaný může vést spor o výši náhrady, ale zároveň je mezitím možné zahájit realizaci samotného záměru. Tímto mechanismem také není nijak dotčena ochrana práv vyvlastňovaného. Považuji za vhodné na tomto místě upozornit na speciální úpravu v zákoně o urychlení výstavby, která na rozdíl od zákona o vyvlastnění vylučuje automatický odkladný účinek žalob proti výroku o vyvlastnění. Odkladný účinek následně může být *ad hoc* soudem přiznán, ale obávám se, že zákonodárce zvolil takovou formulaci podmínky pro odůvodnění odkladného účinku, že tím jeho reálné přiznání velmi ztížil. Zůstává nezodpovězenou otázkou, zda to skutečně byl záměr zákonodárce, či ne. Zcela chápu legitimní snahu zákonodárce urychlit realizaci veřejně prospěšných záměrů, ale nesmí k tomu docházet na úkor ústavně garantovaných práv vyvlastňovaného. V této souvislosti velice kvituji přístup Ministerstva pro místní rozvoj, které zamítlo návrh Ministerstva zemědělství a Ministerstva dopravy na celkové zrušení odkladného účinku žalob proti rozhodnutí o vyvlastnění. Nepochybuji o protiústavnosti takového návrhu pro rozpor s čl. 4 Listiny.

Anglická úprava se v řadě aspektů liší od české úpravy již z titulu jiného typu právní kultury. S ohledem na stejné mezinárodní závazky obou států jsou však

základní principy institutu vyvlastnění shodné. Na rozdíl od české úpravy jsou některé otázky propracovány do podrobných detailů, které se týkají jen zemědělských pozemků nebo staveb, ve kterých vyvlastňovaný žije déle než 1 rok. Kromě základních předpokladů vyvlastnění se anglická úprava s českou například shoduje v zásadě *superficies solo cedit* a určení výše náhrady dle obvyklé ceny s pravidlem *pole za pole*. Naopak mezi základní odlišnosti anglické úpravy patří neexistence obecného vyvlastňovacího předpisu, dále že vyvlastnitelem nemůže být kdokoliv a poskytnutí širšího okruhu náhrad (nejen za právní zastoupení, ale také náhrada nájemci či řada mimořádných benefitů) a v neposlední řadě odlišné vyvlastňovací řízení. Oproti české úpravě, která se s ohledem na společenské a politické poměry začala vyvíjet až po vzniku samostatné České republiky, má anglická úprava mnohem delší právní historii a zkušenosti. Nejen z tohoto důvodu shledávám tuto úpravu v řadě oblastí, zejména náhrad, za inspirativní.

Přestože úprava vyvlastnění prošla v posledních letech značným vývojem, není bez nedostatků a sporných míst. Některé z nich lze označit za dlouhodobě přetrvávající, některé se objevily relativně nedávno v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. *De lege ferenda* je na místě zdůraznit několik změn, které by dle mého názoru měl zákonodárce určitě do legislativy reflektovat. Za prvé, postupem času bude kvůli změnám v občanském zákoníku neúnosné aplikovat platné znění zákona o vyvlastnění. Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo novelu, která všechny potřebné změny občanského zákoníku zohledňuje, a tak je snad jen otázka času, kdy novela projde legislativním procesem. Vzhledem k tomu, že občanský zákoník například zakotvil nový institut práva stavby, který dle platné úpravy není možné vyvlastnit, mohla by se celá realizace účelu vyvlastnění v případě pozemků dotčených právem stavby velmi zkomplikovat. Z tohoto důvodu by vláda neměla přijetí novely déle odkládat. Za další nedostatek, až na hranici ústavnosti, považuji to, že dle platné úpravy nájemce (příp. pachtýř) není nijak kompenzován, pokud mu vyvlastnitel ukončí nájem v důsledku realizace účelu vyvlastnění, přestože mu zcela prokazatelně vzniknou majetkové ztráty.

Závěrem je možno podotknout, že i přes předcházející kritiku je úprava vyvlastnění nemovitostí v souladu s mezinárodními závazky České republiky a lze ji označit jako úpravu na vysoké úrovni. Metodami výzkumu jsem diplomovou práci

došla k závěru, že je poskytnuta dostatečná ochrana práv vyvlastňovaného, která zároveň nezabraňuje praktické realizaci účelů vyvlastnění. V důsledku obrany vyvlastňovaných proti odnětí (omezení) jejich práv však může dojít ke značnému zpoždění zahájení záměru. Urychlení realizace účelů vyvlastnění však nelze pro rozpor s ústavním pořádkem docílit navrhaným zrušením odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o vyvlastnění, ale naopak přijetím řady dílčích změn, které by dobrovolný převod práv učinily pro potencionálního vyvlastňovaného atraktivním.

Seznam použité literatury a dalších zdrojů

Komentáře:

- EICHLEROVÁ, K. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 1492. ISBN 978-80-7552-412-6.
- HORÁČEK, Z. a kol., *Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Soudy, 2015. s. 328. ISBN 8086846482.
- CHUDOMELOVÁ, Z. a kol. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 509. ISBN 978-80-7552-100-2.
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
- KOČÍ, R., *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí*. 5. vyd. Praha: Leges, 2016. s. 448. ISBN 978-80-7502-123-6.
- KMEC, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2 díl: Práva a svobody*. 2. vyd. Praha: Linde a.s., 2003. s. 1164. ISBN 80-7201-391-2.
- PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada Publishing, 2013. s. 800. ISBN 978-80-247-3865-9.
- SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§976-1474). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. s. 1276. ISBN 978-80-7400-499-5.
- STANĚK, J., *Lázeňský zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2013. s. 144. ISBN: 978-80-7357-900-5.
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, svazek III*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. s. 1328. ISBN 978-80-7478-546-7.
- VÍCHA, O., *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014. s. 273. ISBN 978-80-7502-037-6.
- WAGNEROVÁ, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6.

Monografie (české)

- AMBRUSOVÁ, E., Šromová, E. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: ANAG, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7263-554-2.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3 vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. 680. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, M. (ed.) a kol. *Pocta doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, 2007. s. 270. ISBN 80-85889-85-7.
- DOHNAL, V. *Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva*, Brno: Ekologický právní servis, 2001. 30 s. ISBN 80-902570-2-X.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*, Praha: Linde, 2006. 703 s. ISBN 80-7201-626-1.
- DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. Beroun – město: Eva Rozkotová, 2010. 199 s. ISBN 978- 80-904209-8-4.
- DUDOVÁ, J. *Pozemkové právo*. Ostrava: Key Publishing, 2007. 169 s. ISBN 978-80-87071-26-7.
- DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s. ISBN 978-80-7478-935-9.
- FÁBRY, V., DROBNÍK, J. *Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa*. Praha: Academia. 1983. s 490.
- FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, 2. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 328. ISBN 978-80-904083-7-1.
- FILIP, J. a kol. *Soudobé ústavní systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996. s. 232. ISBN 80-210-1363-X.
- FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod od pozemkového práva*. 1 vyd. Beroun: Eva Rozková, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 310. ISBN 978-80-7380-454-1.
- HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 244 s. ISBN 978-80-210-8064-5.
- HAVLAN, P. *Vlastnictví státu*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 230 s. ISBN 80-210-2351-1.

- HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 826. ISBN 978-80-7179-254-3.
- JADERKA, K. *Zákon o vyvlastnění s poznámkami*. 2. Vydání. Praha: Linde, 2010. ISBN: 978-80-7201-793-5.
- KINCL, J., Urfus, V., Skřejpek, M. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 408. ISBN 80-7179-031-1.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 288 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
- KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s. ISBN 978-7280-261-5.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011. 1120 s. ISBN 978-80-87212-90-5.
- PEKÁREK, M. a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8.
- RANDA, A., SPÁČIL, J. ed. I. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém: II. Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. Praha: ASPI, 2008. s. 340. ISBN 978-80-7357-389-8.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010. s. 431. ISBN 978-80-7201-806-2.
- SOUŠEK, J., STEHLÍK, M., WATRAS, K. *Zákon o drahách v úplném znění a s komentářem*. 2. vyd. Olomouc : ANAG, 2000. s. 263. ISBN 80-7263-038-5.
- VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 1196. ISBN 978-807357659-2.

Monografie (zahraniční)

- BAILEY, S. H. *Cross principles of local government law*. 3. vyd. London: Sweet & Maxwell. 2004. s. 738. ISBN 0-421-87970X.
- DENYER-GREEN, B. *Compulsory purchase and compensation*. 10 vyd. Estates Gazette. 2013. 448 s. ISBN 978-0415629928.

Odborné články (české)

- ELIÁŠ, K. Veřejný zájem – Malá glosa k velkému tématu. In: *Ad Notam*. ročník 1998. číslo 5. Praha: C. H. Beck. s. 103-108. ISSN 1211-0558.
- HANÁK, J., SEDLÁČEK, J. Určování náhrady za zřízení věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení. In: *Soudní inženýrství*, číslo 23. ročník 2012, Brno: CERM s. 32-40, ISSN1211-443x.
- HANDRLICA, J. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. In: *Právní rozhledy*, č. 7, ročník 2013, s. 229 - 235. ISSN 1210-6410.
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. [online] [cit. 13. 2. 2017].
Dostupné z:
<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>.
- KOCOUREK, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. In: *Správní právo : odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009, roč. XLII, č. 5, s. 281 - 293. ISSN 0139-6005.
- POSPÍŠILOVÁ, M. Spravedlivá a přiměřená náhrada za vyvlastněný majetek. In: *Právní rádce*, číslo 2, ročník 2016, s. 59 - 64, ISSN 1213-7693.
- PROKOPOVÁ, K. Památková ochrana nemovitostí po rekodifikaci soukromého práva. In: *Cofola 2013: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 86-94. ISBN 978-80-210-6625-0.
- RYŠKA, M. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. In: *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 731. ISSN 1210-6410.
- TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. In: *Právník*. Ročník 2009. č. 3. s. 223 - 228. ISSN 0231-6625.
- VOŘÍŠEK, V. Mezinárodněprávní ochrana lidských práv ve světle základních dokumentů a iniciativ. In: *Právní rozhledy*. 1995, ročník 4, č. 4, s. 167 - 169. ISSN 1210- 6410.

Odborné články (zahraniční)

- Department for Communities and Local Government. Compulsory Purchase procedure. Booklet 1. 2004. [online] [cit. 22. 12. 2016] Dostupné z:

<https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>

Department for Communities and Local Government. Compensation to Business Owners and Occupiers. Booklet 2. 2004. [online] [cit. 22. 12. 2016] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/compulsory-purchase-and-compensation-booklet-1-procedure>.

Thomson Reuters practical law. *Compulsory purchase orders: stage 1, making a CPO*. s. 23. [online] [cit. 5. 2. 2017] Dostupné z: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).

Internetové zdroje a další zdroje

E-justice: Základní práva. [online]. [cit. 22-1-2017]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-cs.do.

Informační centrum vlády. Deklarace práv člověka a občana. 2009. [on-line]. [cit. 20.12.2016] Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>.

Organizace spojených národů. Všeobecná deklarace lidských práv. [online] [cit. 4. 10. 2016] Dostupné z: http://www.osn.cz/wpcontent/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf.

NÁDOBA, Jiří. Havránková never more! Výstavba dálnic vážne a politici mají nový plán, jak zatočit s těmi, kdo zdržují. In: *Respekt*. Praha: Economia. číslo 10. ročník 2017. s. 41 - 44. ISSN 0862-6545.

Bible: Písmo svaté Starého a Nového zákona (včetně deuterokanonických knih): Český ekumenický překlad. 3. vyd. Praha: Česká biblická společnost, 1993. s. 1290. ISBN 80-900881-8-X.

Digitální parlamentní knihovna Poslanecké sněmovny ČR. Středa 21. února 2001. [online]. [cit. 22. 2. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/034schuz/s034055.htm>.

Dokumenty Parlamentu ČR

Důvodová zpráva k NOZ §1011-1012 (konsolidovaná verze) [online]. [cit. 25. 1. 2017] Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

Důvodová zpráva k ústav. zák. č. 23/1991 Sb. [online]. [cit. 16. 1. 2017] Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0091_02.htm.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 17. 11. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona na vydání zákona kterým se mění zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 20. 11. 2016] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=625&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. [online] [cit. 5. 3. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=683&ct1=0>.

Ministerstvo financí České republiky. Komentář k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb). [online] [cit. 21. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ocenovani-majetku/komentare/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. Vypořádání připomínek k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 2. 3. 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

Parlament České republiky. Sněmovní tisk č. 625. [online] [25. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=625&ct1=0>.

Parlament České republiky. Sněmovní tisk č. 683/0, vládní návrh zákona č. 405/2012 Sb. [online] [cit. 20. 2. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=683&ct1=0>.

Vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. [online].

[cit. 25. 2. 2017] Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/priprava-noveho-pamatkoveho-zakona-255.html>.

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. [online]. [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace ke návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb. [online]. [cit. 20. 11. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA47DYJME>.

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1979 Marckx proti Belgii, stížnost č. 6833/74

Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986 ve věci James a další v. Spojené království, stížnost č. 8793/79

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

Rozsudek ESLP ze dne 2. 7. 2002 ve věci Motais de Narbonne proti Francii, stížnost č. 48161/99

Rozsudek ESLP ze dne 5.11.2002 ve věci Pincová a Pinc proti České republice, stížnost č. 36548/98

Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006 ve věci Zich a další proti České republice, stížnost č. 485448/99

Rozsudek ESLP ze dne 14. 2. 2008 ve věci Glaser proti České republice, stížnost č. 55179/00

Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008 ve věci Forminster Enterprises Limited proti České republice, stížnost č. 38238/04

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

Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 1995 sp. zn. I. ÚS 185/95

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01
Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009 sp. zn. I. ÚS 2052/08
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 Pl. ÚS 24/08
Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. 1904/14

Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. 25 Cdo 376/2006
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. 28 Cdo 691/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007
Rozsudek Nejvyššího soud České republiky ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 21
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2187/2013

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003, č. 232/2004 Sb. NSS
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. 3 As 35/2005 – 63
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2008 sp. zn. 3 As 17/2008 – 68

Jiná rozhodnutí

Rozsudek SDEU ze dne 6. listopadu 1984 ve věci C-182/83 Robert Fearon and Company Limited v Irish. Land Commission

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 10 A
95/2014-35

Rozhodnutí Edgehill Light Ry v Secretary of State for War (1956) 6 P. & C. R. 211.

Rozhodnutí Palatine Graphic Arts Co v Liverpool City Council [1986] Q.B. 335

Název diplomové práce v anglickém jazyce

EXPROPRIATION OF REAL ESTATE

Shrnutí

Vyvlastnění nemovitostí

Tato diplomová práce se zabývá vyvlastněním nemovitostí jako institutu, který je označován za nejzávažnější zásah veřejné moci do vlastnického práva, případně práv odpovídajících věcnému břemeni. Svoji podstatou je proto vyvlastnění krajním prostředkem, ke kterému lze přistoupit jen za splnění obecných podmínek stanovených mezinárodním právem, které konkretizuje právní úprava České republiky. Nejedná se o téma nové, ale nepochybně aktuální zejména s ohledem na význam samotného vlastnického práva a prolínání veřejného práva se soukromým právem. Práce je vedena snahou o zdůraznění změn přijatých v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a jaký vliv mají na institut vyvlastnění nemovitostí.

Práce je rozdělena do čtyř částí. S ohledem na závislost existence institutu vyvlastnění na vlastnickém právu se první část práce zabývá vlastnickému právu a jeho ochraně. Vedle ústavních základů české právní úpravy je důraz věnován mezinárodním závazkům České republiky, zejména Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod a vzhledem ke členství v Evropské unii ve zvláštní kapitole také evropskému právu.

V úvodu druhé části bylo nutné se vypořádat nejen se samotným pojmem vyvlastnění, ale už z pohledu soudní praxe a odborné nauky, jak je k pojmu přistupováno v předkládané práci. V kapitole o nemovitostech jako předmětu vyvlastnění je osvětlen zvláštní charakter půdy. Jaké změny přinesla od 1. 1. 2014 rekodifikace soukromého práva je pak porovnáno také v souvislosti s připravovanou novelou Ministerstva pro místní rozvoj.

Kromě pramenů právní úpravy a obecných otázek vyvlastnění nemovitostí se práce zejména zaměřuje na specifické předpoklady a podmínky, které musí být striktně kumulativně splněny. Zvláštní pozornost je věnována veřejnému zájmu jako neurčitému pojmu, se kterým nauka spojuje odůvodnění celého institutu vyvlastnění. Po přehledu jednotlivých účelů vyvlastnění je důraz věnován náhradě za vyvlastnění jako důležitému prostředku ke kompenzaci za vyvlastněná práva. Platná úprava náhrad za vyvlastnění přiznává vyvlastňovanému spravedlivou a přiměřenou náhradu, za kterou si může obstarat obdobnou nemovitost v souladu s mezinárodními závazky. Nicméně

úprava náhrad za vyvlastnění před 30. 6. 2006 přiznávala mnohem nižší než spravedlivou náhradu, což se v současnosti Ústavní soud snaží napravit tím, že rozhodl u přezkumu starších rozhodnutí o vyvlastnění přiznávat náhradu dle současně platné úpravy. Neméně důležité jsou další podmínky vyvlastnění, a to princip subsidiarity, princip přiměřenosti a soulad s cíli a úkoly územního plánování.

V poslední kapitole části o úpravě vyvlastnění nemovitostí je věnována pozornost celkovému, nikoliv však zcela detailnímu, průběhu a specifickým aspektům vyvlastňovacího řízení. Práce neopomíjí možný soudní přezkum a mimo obecnou procesní úpravu také odchylné postupy, které zákonodárce stanovil pro urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a zajištění obrany České republiky.

Třetí část pojednává o základní charakteristice právní úpravy vyvlastnění nemovitostí ve Velké Británii. Přes odlišnost právní úpravy z důvodu zařazení mezi zcela odlišný typ právní kultury než Česká republika je obsah kapitol koncipován podobnou strukturou jako česká právní úprava, a to obecně o vyvlastnění nemovitostí, základní předpoklady vyvlastnění se zvláštní kapitolou o náhradě za vyvlastnění a v neposlední řadě vyvlastňovací řízení. Tato struktura umožnila v rámci samotného textu upozorňovat na shody a rozdíly těchto dvou právních systémů. Z důvodu delšího právního vývoje a detailnější úpravy lze anglické právo v několika aspektech považovat pro české právo za inspirativní.

V poslední části jsou rozvedeny některé již dříve naznačené nedostatky české právní úpravy a rozpracovány v doporučení a úvahy *de lege ferenda*. Zejména je nutné zdůraznit změny potřebné k přijetí v důsledku rekonstrukce soukromého práva. Až na hranici ústavnosti lze shledávat současnou právní úpravu náhrad, která neposkytuje kompenzaci nájemcům a pachtýřům.

Shrnutí v anglickém jazyce

Expropriation of Real Estate

This diploma thesis deals with the topic expropriation³⁴¹ of real estate with the meaning as the most serious interference by public authorities to property right eventually to right of easement. Therefore, basically the expropriation is an extreme means that can be accessed only if the general conditions of international law are met. These conditions are then specified by legal regulation of the Czech Republic. This topic is not a totally new one, however, it is undoubtedly topical especially with regard to the importance of the property right itself and overlapping of public law with private law. The thesis is aimed at highlighting the changes that have been made in connection with the recodification of private law and the impact they have on expropriation of real estate.

The thesis is divided into four parts. With regard to dependency of the existence of the expropriation on property right, the first part of the thesis deals with property right and its protection. In addition to the constitutional elements of the Czech legal system, the emphasis is given on the international obligations of the Czech Republic, especially the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. With regard to the membership in the European Union there is a special chapter about European law.

At the beginning of the second part it was necessary to deal not only with the concept of the expropriation, from the point of view of judicial practice and professional doctrine but, in particular, how the diploma thesis deals with this term itself. The chapter about real estate as an object of expropriation explains the special character of land. The changes, that were made after 1 January 2014 because of recodification of private law, are also compared in the context of the forthcoming amendment prepared by the Ministry for Regional Development.

Apart from the sources of legal regulation and general issues of expropriation of real estate, the thesis focuses especially on specific assumptions and conditions, which must be strictly cumulative fulfilled. Particular attention is paid to the public

³⁴¹ Pojem vyvlastnění se ve většině zemí používá v překladu jako *expropriation*, ve Velké Británii *compulsory purchase* a ve Spojených státech Amerických *eminent domain* – v anglickém názvu práce, cizojazyčném shrnutí a abstraktu budu používat překlad *expropriation*.

interest as an indefinite notion, with which the doctrine combines the rationale of the expropriation. After overview of the individual purposes of expropriation, the focus is on compensation for expropriation as an important means to compensate the expropriated rights. In accordance with the international obligations the current regulation of compensation for expropriation grants to expropriated person a fair and a reasonable compensation for which he can obtain a similar property. Nevertheless, the legal regulation of compensation before 30 June 2006 granted much lower compensation than a fair one. The constitutional court attempts to remedy this deficit by granting compensation under the current legislation when the court reviews earlier expropriation decisions. Other conditions of expropriation are equally important, namely the principle of subsidiarity, the principle of proportionality and the consistency with the objectives and tasks of land-use planning.

In the last chapter of this section, the attention is paid to the overall, but not completely detailed, course and specific aspects of the expropriation procedure. The thesis does not neglect the judicial review and part from the general procedural regulation also the divergent procedures, which the legislator has laid down for acceleration the construction of transport, water and energy infrastructure and ensuring the defense of the Czech Republic.

The third part of the thesis discusses the basic characteristics of legal regulation of expropriation in the Great Britain. In spite of the fact that the legal regulation is different due to the completely different type of legal culture than the Czech Republic, the content of the chapters is similar to structure regarding the Czech legislation - generally about the expropriation of real estate, the conditions for expropriation with a special chapter on compensation for expropriation and, last but not least, expropriation proceeding. This structure allows drawing attention to compliances and differences of these two legal systems. Because of longer legal development and more detailed regulation, English law can be regarded as an inspiration in several aspects for Czech law.

The last part explains some of the lacks of the Czech regulation. These lacks are later elaborated in the recommendations and considerations *de lege ferenda*. In particular, it is important to emphasize the need of changes due to the recodification

of private law. The current regulation of compensation does not provide compensation to tenants what may be found in a conflict with the constitution.

Seznam klíčových slov

Seznam klíčových slov v jazyce diplomové práce:

- vyvlastnění
- nemovitosti
- vlastnictví

Seznam klíčových slov v anglickém jazyce:

- expropriation
- real estate
- ownership

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce nesoucí název Vyvlastnění nemovitostí si za svůj cíl klade objasnit a rozebrat právní úpravu nuceného odnětí nebo omezení vlastnického práva k nemovitostem, případně práva odpovídajícího věcnému břemenu. Neopomíjí se změny, které přinesla rekodifikace soukromého práva. Nejedná se o téma nové, ale nepochybně aktuální zejména s ohledem na význam samotného vlastnického práva a prolínání veřejného práva se soukromým právem. Vyvlastnění nemovitostí jako nejzávažnější zásah do vlastnického práva je krajním prostředkem k uspokojení potřeb veřejného zájmu a z tohoto důvodu o něm může být rozhodnuto jen za kumulativního splnění všech podmínek. Na základě rozebrání anglické právní úpravy vyvlastnění nemovitostí a kritického zhodnocení české právní úpravy je upozorněno na nedostatky a pomocí úvah *de lege ferenda* jsou doporučeny změny, které by se měly v České republice provést.

Abstract

The diploma thesis entitled “Expropriation of Real Estate“ aims to clarify and analyse the legal regulation of forced withdrawal or limitation of the property right to real estate or rights of easement. It does not neglect the changes brought by the recodification of private law. The topic is not a new one, but it is undoubtedly topical, especially with regard to the importance of property rights itself and overlapping of public law with private law. The expropriation of real estate as the most serious interference with property rights is the ultimate means of fulfilling the needs of public interest. For this reason it can be decided only upon fulfilling all conditions stated by law. Based on analysing the English legislation of the expropriation of real estate and critical evaluation of the Czech legal system, attention is drawn to deficiencies and considerations *de lege ferenda* and through which there are recommended changes to be made in the Czech legal regulation.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – statistiky odnětí (omezení) vlastnického práva, příp. práva odpovídajícího věcnému břemenu

Příloha č. 2: Odpověď Ministerstva pro místní rozvoj na žádost č. 1

Příloha č. 3: Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – metody, statistiky týkající se vyvlastnění

Příloha č. 4: Odpověď Ministerstva pro místní rozvoj na žádost č. 2

Příloha č. 1:

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – statistiky odnětí (omezení) vlastnického práva, příp. práva odpovídajícího věcnému břemenu

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

e-mailem

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1
Česká republika

Žadatel: Markéta Škvorová
nar. 23.8.1991
Blatného 2339/7, 158 00 Praha 5
Doručování – email: Marketa.skvorova@email.cz

Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, bych Vás tímto požádala o zpřístupnění následujících informací:

1. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2014 v České republice.
2. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2015 v České republice.
3. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2016 v České republice.

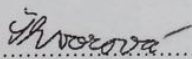
4. Informaci, u kolika staveb bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2014 v České republice.
5. Informaci, u kolika staveb bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2015 v České republice.
6. Informaci, u kolika staveb bylo celkem odňato vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2016 v České republice.

V případě, že u výše uvedených dotazů nemáte informaci za celou Českou republiku, požádala bych Vás alespoň informaci týkající se určitého kraje, či stavebního úřadu.

Za poskytnutí jakékoliv informace, alespoň částečné, budu velice ráda.

Předem děkuji a jsem s pozdravem

V Praze dne 1.2.2017


.....

Markéta Škvorová

**Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném
přístupu k informacím**

e-mailem

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

Česká republika

Žadatel: Markéta Škvorová

nar. 23.8.1991

Blattného 2339/7, 158 00 Praha 5

Doručování – email: Marketa.skvorova@email.cz

Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, bych Vás tímto požádala o zpřístupnění následujících informací:

1. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2014 v České republice.
2. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2015 v České republice.
3. Informaci, u kolika m² pozemků bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2016 v České republice.

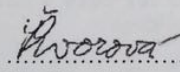
4. Informaci, u kolika staveb bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2014 v České republice.
5. Informaci, u kolika staveb bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2015 v České republice.
6. Informaci, u kolika staveb bylo celkem omezeno vlastnické právo nebo práva odpovídající věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacích řízení dle zákona č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění) za rok 2016 v České republice.

V případě, že u výše uvedených dotazů nemáte informaci za celou Českou republiku, požádala bych Vás alespoň informaci týkající se určitého kraje, či stavebního úřadu.

Za poskytnutí jakékoliv informace, alespoň částečné, budu velice ráda.

Předem děkuji a jsem s pozdravem

V Praze dne 1.2.2017


.....
Markéta Škvorová

Příloha č. 2 :

Odpověď Ministerstva pro místní rozvoj na žádost č. 1

Skvorova, Marketa

Subject: FW: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č.j. 5789/2017

----- Původní e-mail -----

Od: Voříšková Romana <Romana.Voriskova@mmr.cz>

Komu: 'marketa.skvorova@email.cz' <marketa.skvorova@email.cz>

Datum: 22. 2. 2017 17:23:55

Předmět: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č.j. 5789/2017

Vážená paní Škvorová,

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) obdrželo Vaše podání, označené jako žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém jste požádala o sdělení, týkající se problematiky omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícímu věcnému břemenu v rámci vyvlastňovacího řízení podle zákona č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“) a to za období r.2014 až 2016, popřípadě o sdělení, který úřad tyto informace eviduje.

K Vašemu dotazu uvádíme, že požadované údaje nemá ministerstvo k dispozici a vzhledem k tomu, že rozhodnutí o vyvlastnění není předmětem statistického zjišťování, je pravděpodobné, že souhrnné údaje, tak jak je požadujete, neeviduje žádný správní orgán.

Podle § 15 zákona o vyvlastnění rozhodují o vyvlastnění vyvlastňovací úřady, konkrétně se jedná o všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností (kterých je 205), dále pak Magistrát hlavního města Prahy a magistrát územně členěného statutárního města.

Počet vydaných rozhodnutí je v jednotlivých místech odlišný, závisí na realizaci záměrů, pro které může být vyvlastněno (typicky výstavba silnic a dálnic) a na skutečnosti, zda vlastníci potřebné pozemky/stavby odprodejí, či nikoliv.

S pozdravem

Mgr. Romana Voříšková

ministrský rada

odbor komunikace

Ministerstvo pro místní rozvoj

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

e-mail: romana.voriskova@mmr.cz

Příloha č. 3:

Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – metody, statistiky týkající se vyvlastnění

**Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném
přístupu k informacím**

e-mailem

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1
Česká republika

Žadatel: Markéta Škvorová
nar. 23.8.1991
Blatného 2339/7, 158 00 Praha 5
Doručování – email: Marketa.skvorova@email.cz

Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, Vás tímto žádám o zpřístupnění následujících informací:

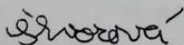
1. Informaci, zda máte jakékoliv metodické pokyny či metodická stanoviska k zákonu č. 184/2006 Sb. (zákon o vyvlastnění).

Jestliže máte takové pokyny či stanoviska, požádala bych Vás prosím o jejich poskytnutí na výše uvedený email: Marketa.skvorova@email.cz

Za poskytnutí jakékoliv informace, alespoň částečné, budu velice ráda.

Předem děkuji a jsem s pozdravem

V Praze dne 3.3.2017


.....
Markéta Škvorová

Příloha č. 4:

Odpověď Ministerstva pro místní rozvoj na žádost č. 2

Skvorova, Marketa

Subject: FW: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. 11393/2017

----- Původní e-mail -----

Od: Voříšková Romana <Romana.Voriskova@mmr.cz>

Komu: 'marketa.skvorova@email.cz' <marketa.skvorova@email.cz>

Datum: 21. 3. 2017 17:33:45

Předmět: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. 11393/2017

Vážená paní Škvorová,

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) obdrželo Vaši žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která se týkala informace, zda MMR má vypracovanou metodiku nebo metodická stanoviska k zákonu č. 184/2006 Sb., (zákon o vyvlastnění.)

K Vašemu dotazu sdělujeme, že MMR nevydalo k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), žádný metodický pokyn či stanovisko a žádnými metodickými pokyny či metodickými stanovisky k výše uvedenému zákonu nedisponuje.

S pozdravem

Mgr. Romana Voříšková

ministerský rada

odbor komunikace

Ministerstvo pro místní rozvoj

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

e-mail: romana.voriskova@mmr.cz

www.mmr.cz