

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Málek

Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Kotounová, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 27. 6. 2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 221 667 znaků včetně mezer.

Jan Málek, diplomant

V Praze dne 27. 6. 2023

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí diplomové práce JUDr. Janě Kotounové, Ph.D., za její vstřícný přístup a ochotu.

Dále bych rád poděkoval své rodině a přítelkyni za podporu během celého studia.

Obsah

Úvod	1
1 Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení	5
1.1 Nemeritorní rozhodnutí	5
1.1.1 Rozhodnutí o přerušení vyvlastňovacího řízení	5
1.1.2 Rozhodnutí o zastavení vyvlastňovacího řízení.....	7
1.2 Meritorní rozhodnutí	7
1.2.1 Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění	7
1.2.2 Rozhodnutí o vyvlastnění	8
2 Současné pojetí soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění	12
2.1 Dualismus soudního přezkumu	12
2.2 Soudní přezkum výroku o vyvlastnění a jeho procesní režim	12
2.2.1 Pravomoc a příslušnost	12
2.2.2 Účastníci řízení a jejich žalobní legitimace	14
2.2.3 Osoby zúčastněné na řízení.....	16
2.2.4 Přezkoumání napadeného rozhodnutí.....	17
2.2.5 Dokazování	20
2.2.6 Odkladný účinek žaloby.....	22
2.2.7 Rozhodnutí o žalobě.....	28
2.3 Soudní přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění a jeho procesní režim	29
2.3.1 Pravomoc a příslušnost	29
2.3.2 Podmínky podání žaloby	30
2.3.3 Účastníci řízení a jejich žalobní legitimace	32
2.3.4 Odkladný účinek žaloby.....	33
2.3.5 Projednání žaloby a předmět řízení	34
2.3.6 Dokazování a koncentrace řízení.....	40
2.3.7 Rozhodnutí o žalobě.....	42
2.4 Specifika soudního přezkumu dle liniového zákona	45
3 Je spravedlivá náhrada přiznávaná soudy skutečně spravedlivá?	48
3.1 Ústavněprávní východiska.....	48
3.2 Stanovení náhrady dle zákona o vyvlastnění	51
3.3 Výše náhrady dle občanského zákoníku	54
3.4 Určení výše náhrady soudem	55
3.5 Dílčí závěr	58

4	Sjednotit soudní přezkum?	61
4.1	Kritika současné koncepce	61
4.2	Inspirace historií	64
4.2.1	Období před přijetím zákona o vyvlastnění	64
4.2.2	Období po přijetí zákona o vyvlastnění	65
4.2.3	Dílčí závěr	69
4.3	Inspirace českým právním řádem	70
4.3.1	Adhezní výrok rozhodnutí o přestupku	70
4.3.2	Rozhodnutí finančního arbitra	72
4.3.3	Dílčí závěr	74
4.4	Inspirace zahraničím	76
4.4.1	Slovensko	76
4.4.2	Francie	78
4.4.3	Dílčí závěr	79
4.5	Závěrečná úvaha aneb jak nastavit soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění?	80
	Závěr	87
	Seznam použitých zkratk	90
	Seznam použitých zdrojů	92
	Abstrakt	104
	Abstract	106

Úvod

Vyvlastnění je tradičním institutem veřejného práva, především pak obecné části správního práva. Pojem vyvlastnění definoval již v meziválečném období J. Hoetzel ve svém Slovníku veřejného práva československého, a to jako „*zásah do majetkových práv, zvláště pak vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu.*“¹

Zaměříme-li se blíže na tuto jednoduchou, ale výstižnou definici, zjistíme, že v sobě vyvlastnění skrývá jak prvky veřejnoprávní, tak rovněž i významné soukromoprávní aspekty.

K vyvlastnění dochází na základě rozhodnutí o vyvlastnění. Rozhodnutím o vyvlastnění se završuje vyvlastňovací řízení, kde se zkoumá, zda došlo ke splnění všech zákonných podmínek. Zmiňoval-li tedy J. Hoetzel, že vyvlastnění představuje zásah, jedná se o zásah vrchnostenský, v čemž lze spatřovat právě veřejnoprávní aspekt.

Vyvlastnění není ovšem dlouhodobě jen předmětem zájmu akademiků zabývajících se veřejným právem, ale v určité míře i civilistů.² Je tomu tak proto, že vyvlastněním dochází k novému uspořádání majetkoprávních vztahů, některé zanikají, jiné zase vznikají. Jinými slovy, vyvlastnění představuje vrchnostenský zásah, kterým státní moc zasahuje do vlastnického práva, případně jiného majetkového práva dotčených subjektů.

Vzhledem k tomu, že se jedná v zásadě o jeden z těch nejzávažnějších zásahů státní moci do práva, požaduje Listina základních práv a svobod jako jednu z podmínek vyvlastnění náhradu. Jedná se o důležitou podmínku, která má obnovit majetkovou rovnováhu mezi vyvlastňovaným, kterému bylo státem do jeho majetkové sféry zasaženo negativně (něco ztratil), a vyvlastnitelem, kterému bylo naopak státním zásahem pomoheno k rozšíření své majetkové sféry, ovšem právě na úkor vyvlastňovaného. Náhrada má tedy za cíl tento stav vrátit co nejvíce do původní podoby, byť s nově nastolenými vlastnickými (resp. majetkoprávními) vztahy. Právě toto majetkové vyrovnání představuje další zásadní soukromoprávní aspekt související s vyvlastněním.

¹ HOETZEL, Jiří. Vyvlastnění. In: WEYR, František, HOTZEL, Jiří a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 487.

² Srov. např. KRČMÁŘ, Jan. *Základy přednášek o právu občanském*. Práva věcná. Držení a vlastnictví. Praha: Věšhrad, 1925, s. 96 – 97.

Opustíme-li vyvlastnění coby institut na pomezí veřejného a soukromého práva, jak jsem ho vymezil výše, můžeme se zaměřit na další jeho důležitý aspekt, a tím je soudní přezkum. Listina základních práv a svobod na základě svého čl. 36 odst. 2 umožňuje každému, kdo byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud. Vlastnické právo je jedním ze základních práv, které je vymezeno v čl. 11 LZPS, ale i v dalších lidskoprávních dokumentech,³ tudíž nelze uvažovat ani o výluce ze soudního přezkumu.⁴ Zjednodušeně řečeno, soudy poskytují a musí poskytovat ochranu před vyvlastněním.

Otázkou ovšem zůstává, která větev soudnictví má tuto ochranu poskytovat a jak by měl případně vypadat procesní rámec, v němž bude k této kontrole docházet. V českém právním řádu se totiž uplatňuje duální systém soudní kontroly veřejné správy, kdy je kontrola rozdělena mezi správní a civilní soudy, které postupují dle části páté o. s. ř. Byť by se mohlo zdát, že tyto debaty jsou již vyřešeny, mám za to, že by se o tomto tématu měla vést opět obsáhlejší diskuze, a to kvůli dvěma připravovaným zákonům (resp. jednomu návrhu zákona a jednomu věcnému záměru zákona).

V současné době probíhají práce na návrhu zcela nového zákona o vyvlastnění, čímž by mohlo dojít k poměrně rozsáhlé revizi institutu vyvlastnění jako takového. Co se týká soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, počítá návrh zatím pouze s dílčími změnami, a to s argumentací, že stávající systém duálního systému je vyhovující, byť má chyby. Jinými slovy, nejen že návrh zákona nepočítá se změnou soudního přezkumu, ale v zásadě nepřipouští ani žádnou obsáhlejší diskuzi o této problematice. Tím spíše by se toto téma mělo komplexněji otevřít.

Dalším připravovaným zákonem, který je zatím pouze ve fázi věcného záměru, je nový civilní řád soudní, na jehož podkladě by mělo dojít k poměrně výrazným změnám civilního procesu. Pro potřeby této práce je relevantní především navrhované vypuštění páté části o. s. ř. Tedy i pokud by v rámci nového zákona o vyvlastnění neprošel soudní přezkum žádnými komplexnějšími změnami, mohlo by tyto změny vyvolat právě

³ Např. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

⁴ Viz nálezy ÚS 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98: *Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákona. Není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy ČR a mezinárodních Úmluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jákýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. Ústavy ČR. Každá fyzická i právnická osoba má v ČR ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.*

zrušení části páté o. s. ř. I z tohoto důvodu by měly tedy diskuze ohledně nastavení tohoto specifického soudního přezkumu proběhnout, byť by se nemusela nikterak projevit v textu nového zákona o vyvlastnění.

Ve své práci se proto budu zabývat touto poměrně obecně vymezenou otázkou: *Jak nastavit soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění?* Nemyslím si, že by bylo možné v rámci této práce najít jedno ideální, či dokonce nejlepší řešení, nicméně věřím, že budu schopen alespoň nastínit problematiku a předestřít variantu, která dle mého názoru nejlépe zapadne do koncepce soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů jako takové a zároveň ji bude zatěžovat co nejméně praktických problémů. Následně se bude moci stát předmětem diskuze za účelem nalezení nejlepšího možného řešení.

Za tímto účelem rozdělím svoji práci do čtyř částí. V první části se budu zabývat vymezením samotného rozhodnutí o vyvlastnění coby jednoho z rozhodnutí, které se vydává v rámci vyvlastňovacího řízení, jeho podobou a jeho jednotlivými výroky. V druhé části poté podrobněji rozeberu procesní režim přezkumu obou výroků o vyvlastnění tak, abych vystihl jejich základní charakter a rozdíly mezi nimi. V první a druhé části tak budu využívat především deskriptivní vědeckou metodu. Na druhou stranu do těchto částí zakomponuji i jednotlivé dílčí změny návrhu nového zákona o vyvlastnění a kritické ohlasy na stávající úpravu. Tyto aspekty poté zasadím do kontextu současného pojetí právní úpravy (především) soudní kontroly aktů veřejné správy a na tomto základě podrobím hodnocení. Budu tak v této části uplatňovat i analytickou vědeckou metodu.

Ve třetí části se zaměřím na to, jak se soudní praxe vypořádává s duálním přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění. To, že se provázané výroky přezkoumávají samostatně v rozdílných jurisdikcích, může způsobit prodloužení celého procesu vyřizování věci. Toto prodloužení je již samo o sobě negativním jevem, nicméně konkrétně ve věcech vyvlastnění s sebou nese ještě jedno specifikum. Získá-li vyvlastňovaný náhradu s delším časovým odstupem po vyvlastnění, je otázkou, zda taková náhrada může být sama o sobě považována za spravedlivou. Vzhledem k tomu, že prozatím neexistuje podrobnější judikatura, která by tuto problematiku více rozebírala či ujasnila, zaměřím se právě i na tuto oblast. Následně se pokusím poznatky zobecnit, abych mohl odpovědět na otázku, zda soudy přiznávají, vzhledem k uvedenému, spravedlivou náhradu. Jinými slovy, použiji induktivní metodu.

Ve čtvrté části své práce naznačím, jaké jsou možnosti sjednocení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, resp. představím určité směry, kterými je možné se inspirovat. V minulosti zde již sjednocený přezkum rozhodnutí o vyvlastnění existoval. Krátce proto shrnu historický vývoj a zaměřím se na kritiku, kterou sjednocený soudní přezkum přinesl, následně z této kritiky vyvodím závěry pro další úvahy o sjednocení. Dále uvedu příklady rozhodnutí, která by mohla být svými soukromoprávními i veřejnoprávními aspekty podobná rozhodnutí o vyvlastnění, přičemž rozeberu, jakým způsobem dochází k jejich soudnímu přezkumu. Následně zmíním zahraniční úpravu, ve které se lze v rámci problematiky vyvlastnění rovněž setkat se zapojením soudů, jejichž role není čistě přezkumná. V závěru se zamyslím nad tím, jak by měl vypadat soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění do budoucna. V této části práce budu používat deskriptivní, deduktivní vědeckou metodu a metodu analogie. V závěrečné úvaze poté provedu syntézu všech dílčích zjištění.

1 Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení

V rámci vyvlastňovacího řízení může být vydáno několik rozhodnutí, obdobně jako je tomu v obecném správním řízení. Subsidiárně je upravuje správní řád coby obecný právní předpis.⁵ Lze je dělit na rozhodnutí nemeritorní, která se obecně užijí, není-li možné či vhodné pro určitou okolnost pokračovat v řízení, ať již pouze dočasně (poté vyvlastňovací úřad řízení přeruší) či trvale (poté vyvlastňovací úřad řízení zastaví⁶). Meritorními rozhodnutími se naopak posuzuje případ z věcného hlediska.

1.1 Nemeritorní rozhodnutí

1.1.1 Rozhodnutí o přerušení vyvlastňovacího řízení

Ustanovení § 23 VyvlZ upravuje speciálně přerušení a zastavení vyvlastňovacího řízení. O přerušení rozhodne vyvlastňovací úřad, pokud již ohledně pozemku, stavby nebo věcného břemene probíhá jiné, dříve zahájené vyvlastňovací řízení. Přerušení poté trvá do doby, než bude toto dříve zahájené vyvlastňovací řízení pravomocně skončeno, následně může vyvlastňovací úřad v řízení pokračovat. Jedná se o klasickou překážku litispendence, nicméně její úprava v zákoně o vyvlastnění je pojata spíše nezvykle. Podíváme-li se do správního řádu, zjistíme, že překážka litispendence není upravena v § 64 a 65 s. ř. referujícími o přerušení řízení, nýbrž primárně je upravena v § 48 odst. 1 s. ř. Ten je koncipován tak, že dříve zahájené řízení brání tomu, aby bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.⁷ Pokud je další správní řízení o téže věci z téhož důvodu přesto zahájeno, je to důvod pro zastavení tohoto později zahájeného řízení dle § 66 odst. 1 písm. e) s. ř. Lze tedy shrnout, že úprava překážky litispendence má ve vyvlastňovacím řízení jiné důsledky než, jak je tomu podle obecné úpravy. Nic totiž nebrání tomu, aby o téže věci probíhaly souběžně dvě vyvlastňovací řízení, byť v tom později zahájeném nemůže být prozatímně pokračováno.

Valentová k tomu dále uvádí, že tato úprava pramení alespoň dílčím způsobem z toho, že teprve po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění lze poznat, zda vedle sebe obě

⁵ Ustanovení § 1 odst. 2 s. ř. ve spojení s § 29 Vyvlz a contrario.

⁶ Ve vyvlastňovacím řízení nepřipadají v úvahy případy, kdy by zastavení řízení představovalo věcné posouzení, k těmto situacím srov. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 389.

⁷ Zákonné slovní spojení „u jiného správního orgánu“ je třeba vykládat tak, že se jedná i o řízení zahájená u téhož správního orgánu (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013-36, č. 2905/2013 Sb. NSS, především jeho bod 12 a tam uvedenou judikaturu a literaturu).

rozhodnutí ob stojí, či nikoliv.⁸ Takové odůvodnění mi ovšem nepřijde přesvědčivé. Myslím si totiž, že tuto skutečnost lze poznat mnohdy i dříve. Je sice zřejmé, že vyvlastnitel, který vyvlastňovací řízení zahájil, může s předmětem řízení disponovat, tudíž nelze počítat s tím, že bude vyvlastňovací úřad vždy rozhodovat o žádosti tak, jak ji původně vymezil vyvlastnitel. Tak tomu je ovšem obecně u každého správního řízení zahajovaného na návrh. V takovém případě je nutno vycházet z obecné zásady, že správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí,⁹ která se uplatní rovněž při vydávání rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu překážky litispendence.¹⁰ Mám tudíž za to, že povinnost přerušit řízení ve všech takovýchto případech, není dostatečně zdůvodnitelná. Tomu odpovídá i § 45 návrhu nového zákona o vyvlastnění, který již vychází z toho, že není nutné řízení přerušit, pokud později zahájené vyvlastňovací řízení nenarušuje naplnění účelu vyvlastnění naplňovaného v dříve zahájeném vyvlastňovacím řízení.¹¹

Další důvody pro přerušování řízení jsou vymezeny ve správním řádu. Ustanovení § 64 odst. 1 s. ř. vyjmenovává tzv. fakultativní důvody přerušování řízení. Lze mít ovšem za to, že vyvlastňovací úřady (resp. správní orgány obecně) budou možnosti přerušit řízení zpravidla využívat, neboť přerušování dochází v souladu s § 65 odst. 1 s. ř. ke stavení lhůt k provedení úkonů v řízení.¹²

Jediným, alespoň na první pohled, obligatorním důvodem přerušování řízení ve správním řádu je poté žádost žadatele o přerušování řízení. Obecně se jedná o projev zásady dispozitivnosti, která umožňuje žadateli v řízení zahajovaném na návrh dle § 44 s. ř. disponovat předmětem řízení. Vyvlastňovací řízení je ovšem specifické v tom, že omezuje vlastnické právo vyvlastňovaného již od zahájení tohoto řízení. Je proto dán zvýšený zájem na tom, aby bylo provedeno co nejrychleji. Pro přerušování řízení na žádost vyvlastnitel je proto třeba i kladné stanovisko vyvlastňovaného.¹³

⁸ VALENTOVÁ, Alžběta. *Rozhodnutí o vyvlastnění*. Olomouc, 2022. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, s. 24.

⁹ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, bod 27.

¹⁰ HEJČ, David. § 48 [Překážky řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 289.

¹¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 18 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portál/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

¹² RIGEL, Filip. § 64 [Důvody pro přerušování řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 354.

¹³ K tomu srov. náleží ÚS ze dne 14. 4. 2023, sp. zn. II. ÚS 344/23.

1.1.2 Rozhodnutí o zastavení vyvlastňovacího řízení

Dalším procesním rozhodnutím, které může vyvlastňovací úřad vydat, je rozhodnutí o zastavení řízení. Oproti rozhodnutí o přerušení se jedná o rozhodnutí, kterým se řízení končí. Byť smyslem vyvlastňovacího řízení je stejně jako u kteréhokoliv jiného správního řízení vydání meritorního rozhodnutí, mohou se vyskytnout okolnosti, pro které toto není možné takto rozhodnout. Právě proto má rozhodnutí o zastavení řízení své opodstatnění.¹⁴

Důvody pro zastavení vyvlastňovacího řízení upravuje ustanovení § 23 odst. 2 VyvlZ. Předně se jedná o překážku *res judicata*, ale tento důvod pro zastavení se prosadí jen za předpokladu, že pravomocné rozhodnutí vylučuje provést navrhované vyvlastnění, pouhá shodnost pozemku nepostačuje pro naplnění tohoto důvodu.

Dalším důvodem vymezeným přímo v zákoně o vyvlastnění je uzavření dohody o získání práv k pozemku nebo stavbě, které jsou potřebné k uskutečnění účelu vyvlastnění. Proti takovému rozhodnutí se poté nelze odvolat.

Zastavit vyvlastňovací řízení je poté opět možné z obecných důvodů vymezených v § 66 odst. 1 s. ř. Zmínit lze např. zpětvzetí žádosti nebo stala-li se žádost bezpředmětnou, (představit si lze např. situaci, kdy stavba, která má být předmětem vyvlastnění, zanikne).

1.2 Meritorní rozhodnutí

1.2.1 Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění

Zamítavé rozhodnutí vydá vyvlastňovací úřad, dospěje-li k závěru, že nejsou naplněny všechny zákonné podmínky pro vyvlastnění (resp., že nebylo prokázáno naplnění těchto podmínek). Nabytím právní moci tohoto rozhodnutí vyvlastňovací řízení končí. Odhlédneme-li od obecné úpravy ve správním řádu, je zamítavé rozhodnutí upraveno především v § 24 odst. 1 VyvlZ.

Dojde-li k zamítnutí žádosti, použije se obdobně ustanovení § 23 odst. 4 VyvlZ, ze kterého vyplývá, že je v takovém případě vyvlastňovatel povinen nahradit

¹⁴ RIGEL, Filip. § 66 [Důvody pro zastavení řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 366.

vyvlastňovanému škodu či jinou újmu, která mu v souvislosti s podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení vznikla. Z tohoto ustanovení vyplývá vyvlastňovanému hmotněprávní nárok, ale nelze hovořit o tom, že by mělo založit pravomoc vyvlastňovacího úřadu k rozhodování o něm. Vzhledem k tomu, že se jedná o nárok soukromoprávní, je nutné ho případně uplatňovat v občanskoprávním řízení.¹⁵

1.2.2 Rozhodnutí o vyvlastnění

Pokud naopak vyvlastňovací úřad shledá, že zákonné podmínky pro vyvlastnění jsou beze zbytku naplněny, vydá rozhodnutí o vyvlastnění. Vydání rozhodnutí o vyvlastnění představuje ve smyslu § 9 s. ř. účel, pro který je vyvlastňovací řízení vůbec vedeno.

Jedná se o klasické správní rozhodnutí, na které se použije obecná úprava obsažená v § 67 a násl. s. ř. Kromě obecných ustanovení správního řádu, je rozhodnutí o vyvlastnění upraveno především v § 24 odst. 2 až 4 VyvlZ, ze kterého vyplývá, že obsahuje dvě skupiny výroků, a to výroky o vyvlastnění a výroky o náhradě za vyvlastnění. Nebude-li výslovně uvedeno jinak, budu v práci používat pojem výrok o vyvlastnění, kterým budu myslet primárně výrok dle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ, a pojem výrok o náhradě či náhradový výrok, kterým budu myslet primárně výrok dle § 24 odst. 4 písm. a) VyvlZ. Nicméně podle okolností, ve kterých pojmy použiji, bude možné závěry vztáhnout i na ostatní výroky v příslušné skupině.

V komentářové literatuře se lze setkat s tím, že výrok o vyvlastnění lze považovat za základní obsahovou náležitost rozhodnutí o vyvlastnění, byť oba výroky jsou obligatorní.¹⁶ Je tomu tak samozřejmě pro to, že účelem vyvlastnění je přechod vlastnického práva samotného či nabytí práva odpovídajícímu věcnému břemenu. Náhrada za vyvlastnění představuje až kompenzaci za odejmutí či omezení jednotlivých práv či oprávnění, a představuje tak „pouhou“ nutnou podmínku vyvlastnění zajišťující majetkové vyrovnání, nikoli jeho samotný účel. Ostatně, jak bude uvedeno dále, existence výroku o náhradě závisí na existenci výroku o vyvlastnění.

Charakter výroku o vyvlastnění odvisí od toho, k jaké formě vyvlastnění dochází. Může mít podobu zrušení nebo omezení práva odpovídajícímu věcnému břemenu k pozemku

¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 7 As 335/2016-52, bod 38.

¹⁶ VLACHOVÁ, Barbora. § 24 [Rozhodnutí o vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. s. 87.

či stavbě, dále se může jednat o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele. Poslední možností je rozhodnutí o odnětí vlastnického práva k pozemku vyvlastňovaného nebo stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnítele.

Dalším výrokem náležejícím do skupiny výroků o vyvlastnění dochází k určení, která práva spojená s pozemkem, stavbou nebo jejich částí vyvlastněním nezanikají. Dle § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ takto vyvlastňovací úřad rozhodne, pouze vyžaduje-li to veřejný zájem. Posledním výrokem v této skupině dochází k určení, v jaké lhůtě je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu, pro který dochází k vyvlastnění. Tato lhůta nesmí být delší než 2 roky od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

Výroky o náhradě za vyvlastnění představují poté další skupinu výroků, které jsou (resp. některé z nich toliko mohou být) součástí rozhodnutí o vyvlastnění. Předně sem spadá výrok, kterým vyvlastňovací úřad stanoví výši náhrady pro vyvlastňovaného, případně pro oprávněného z věcného břemene, jejichž práva vyvlastněním zanikají. Součástí výroku je i určení lhůty, do kdy má vyvlastnitel náhradu zaplatit. Tato lhůta nesmí být delší než 60 dnů. Její důležitost spočívá především v tom, že není-li do uplynutí 30 dnů od uplynutí této lhůty vyvlastňovanému náhrada zaplacená, může požádat vyvlastňovací úřad o zrušení vyvlastnění dle § 26 VyvlZ. Vyvlastňovaného nezbavuje práva úspěšně žádat zrušení vyvlastnění samo o sobě ani zaplacení náhrady za vyvlastnění před podáním žádosti vyvlastňovaného o zrušení vyvlastnění, došlo-li k úhradě až po této lhůtě.¹⁷

Náhradu za vyvlastnění je poté možno hradit ve formě přechodu práv k jinému pozemku nebo stavbě. Na to pamatuje náhradový výrok dle § 24 odst. 4 písm. b) VyvlZ, ve kterém se určí, jaký pozemek či stavba přechází do vlastnictví vyvlastňovaného. Případně rozhodne vyvlastňovací úřad též o vyrovnání rozdílu v ceně mezi vyvlastňovaným pozemkem či stavbou a náhradním pozemkem či stavbou.

Další výrok ze skupiny výroků o náhradě zmiňuje zástavní, podzástavní věřitele a oprávněné ze zajišťovacího převodu práva, jejichž postavení může být vyvlastněním výrazně dotčeno (zánikem jejich zajištění, a tím pádem zánikem možnosti uspokojit z tohoto práva svoji pohledávku). Je-li dluh vyvlastňovaného již splatný, lze učinit

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2022, č. j. 8 As 29/2021-36.

dohodu, jakou část z náhrady pro vyvlastňovaného poskytne vyvlastnitel těmto osobám na úhradu splatných zajištěných pohledávek. Není-li tato dohoda učiněna, rozhodne vyvlastňovací úřad tak, že vyvlastnitel složí náhradu za vyvlastnění do soudní úschovy.¹⁸ I s vědomím toho, že vyvlastněním dochází k enormnímu zásahu do vlastnického práva vyvlastňovaného, nepovažují z hlediska práv zástavních věřitelů nebo oprávněných ze zajišťovacího převodu práva za dostačující. Tyto subjekty vstupovaly totiž do typicky smluvního vztahu s vyvlastňovaným s vědomím, že jejich pohledávka bude kryta z případného zpeněžení nemovité věci. Proto si myslím, že by určitá část z náhrady měla být k tomuto krytí použita, byť by nutně nemusela být žádná část dluhu vyvlastňovaného aktuálně splatná. Ze znění zákona ovšem vyplývá, že těmto věřitelům může být poskytnuta pouze částka do maximální výše splatné pohledávky.

Poslední výrokem spadajícím do skupiny výroků o náhradě je výrok, kterým vyvlastňovací úřad uloží vyvlastniteli, aby nahradil vyvlastňovanému jím vynaložené náklady na vyhotovení znaleckého posudku. Tento výrok připadá samozřejmě v úvahu, pokud náklady na pořízení znaleckého posudku hradil vyvlastňovaný.¹⁹

Mezi oběma skupinami výroků (či dokonce mezi jednotlivými výroky) existují určité vzájemné vztahy. Tyto vztahy nejsou v současné právní úpravě výslovně upraveny, ovšem implicitně v ní jsou naznačeny. Ustanovení § 25 odst. 2 VyvlZ stanoví, že odvolání směřující proti některému z výroků podle § 24 odst. 3 VyvlZ má odkladný účinek i na ostatní výroky rozhodnutí o vyvlastnění. Pokud tedy dojde ke zrušení výroku o vyvlastnění, jeví se jako logické, dochází-li automaticky i k derogaci výroku o náhradě za vyvlastnění.²⁰ Dalším obdobně formulovaným ustanovením je § 28 odst. 2 VyvlZ, který stanovuje, že zrušením výroku podle § 24 odst. 3 VyvlZ (skupina výroků o vyvlastnění) pozbývá platnosti i výrok podle § 24 odst. 4 VyvlZ (skupina výroků o náhradě za vyvlastnění). Tato ustanovení tak sama o sobě naznačují, že skupina výroků o vyvlastnění představuje výroky hlavní s tím, že se od jejich existence (resp. právních účinků) odvíjí existence (resp. právní účinky) výroků o náhradě za vyvlastnění.

¹⁸ Viz ustanovení § 289 a násl. z. ř. s.

¹⁹ Ustanovení § 20 odst. 1 VyvlZ.

²⁰ VLACHOVÁ, Barbora. § 25 [Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. s. 95.

Tato jednoduchá dedukce vyvozená z platné a účinné zákonné úpravy ovšem nepracuje s jednotlivými výroky, ale se skupinami výroků tak, jak to činí samotná právní úprava. Frumarová proto vztah mezi jednotlivými výroky rozhodnutí o vyvlastnění ještě více rozpracovala. Vychází při tom z myšlenky, že je nutné určit, zda se rozhodnutí o vyvlastnění coby jedno rozhodnutí z formálního hlediska skládá z více rozhodnutí z hlediska materiálního. Pokud je jedno formálně jednotné rozhodnutí tvořeno více rozhodnutími z hlediska materiálního, je třeba přistoupit k tzv. testu oddělitelnosti těchto rozhodnutí. Test spočívá v tom, že je třeba si odpovědět na otázku, zda oddělením materiálního rozhodnutí od rozhodnutí ve formálním smyslu (resp. ostatních materiálních rozhodnutí) se stane rozhodnutí ve formálním smyslu jako celek nezákonné či nelogické, protože nemůže samo o sobě existovat. Na základě tohoto došla Frumarová k tomu, že výroky podle § 24 odst. 3 písm. b) a c) VyvlZ jsou závislými výroky na výroku podle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ. Tímto závěrem poté odůvodňuje, že § 28 odst. 2 VyvlZ je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje toliko ke zrušení výroku dle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ, neboť právě na výroku dle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ jsou závislé všechny náhradové výroky.²¹ S těmito závěry bez jakýchkoliv výhrad souhlasím. Výkladu Frumarové ostatně odpovídá již i § 56 návrhu nového zákona o vyvlastnění.²² Obdobně je možné aplikovat tyto závěry na výše zmíněný § 25 odst. 2 VyvlZ ve vztahu k odkladnému účinku odvolání.²³

²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 29.

²² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 22 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

²³ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy*, 2020, č. 6, s. 214-215.

2 Současné pojetí soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění

2.1 Dualismus soudního přezkumu

Možnost nechat přezkoumat rozhodnutí vydané orgánem veřejné správy je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 36 odst. 2 LZPS, lze hovořit o tzv. generální přezkumné klauzuli. Na toto ustanovení navazují dva procesní předpisy, a sice soudní řád správní a občanský soudní řád, konkrétně jeho část pátá. To tedy znamená, že k přezkumu rozhodnutí vydaného orgánem veřejné moci může dojít jak v jurisdikci správních soudů, tak v jurisdikci soudů civilních.

Pro rozhraničení mezi pravomocí správních soudů a civilních soudů se vychází z dualismu práva veřejného a soukromého. Pokud dochází správním aktem k zásahu do soukromých subjektivních práv, náleží pravomoc soudům civilním, které procesně postupují podle části páté o. s. ř. Pokud dochází naopak k zásahu do veřejných subjektivních práv, náleží pravomoc soudům správním. Čistě dogmaticky se patrně jedná o správnou úvahu zákonodárce, nicméně rozlišení soukromého a veřejného práva bývá často problematické.²⁴

Tyto obtíže se zásadním způsobem dotkly i soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění.²⁵ S účinností od 1. 2. 2013 ovšem již § 28 odst. 1 VyvlZ výslovně stanoví, že k přezkumu výroku podle § 24 odst. 3 VyvlZ (tedy výrok ze skupiny výroků o vyvlastnění) lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., zatímco výrok podle § 24 odst. 4 (tedy výrok ze skupiny výroků o náhradě za vyvlastnění) lze projednat v občanském soudním řízení, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na část pátou o. s. ř.

2.2 Soudní přezkum výroku o vyvlastnění a jeho procesní režim

2.2.1 Pravomoc a příslušnost

Pravomoc správních soudů je upravena v § 4 s. ř. s. Pro účely této diplomové práce je významný především § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který dává správním soudům pravomoc rozhodovat o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů. Pojem správní orgán je zde

²⁴ K tomu viz JANDEROVÁ, Jana. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*, 2009, č. 1, s. 21-29.

²⁵ K tomu viz kapitola 4.2.

vymezen autonomně jako legislativní zkratka, kdy se jim rozumí orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzická či právnická osoba nebo jiný orgán, bylo-li tomuto orgánu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, přičemž k tomuto rozhodování dochází v oblasti veřejné správy.²⁶ Byť toto ustanovení (ve spojení s příslušnou úpravou těchto konkrétních řízení) skýtá určitá úskalí,²⁷ při přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění zpravidla problém činit nebude, neboť je zcela zjevné, že k přezkumu výroku o vyvlastnění bude docházet v rámci řízení proti rozhodnutí správního orgánu. Navíc se takto již výslovně stanoví v § 28 odst. 1 VyvlZ.

Ustanovení § 4 s. ř. s. je ovšem třeba vykládat v kontextu s § 2 s. ř. s.²⁸ Ustanovení § 2 s. ř. s. stanovuje, že ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Z tohoto pravidla je možné vyvodit v zásadě dva závěry. Tím prvním je, že správní soudy neposkytují všeobecnou kontrolu zákonnosti aktů orgánů veřejné správy.²⁹ Tím druhým, a pro potřeby této práce významnějším aspektem, je slovo „veřejné,“ ze kterého vyplývá, že správní soudy neposkytují ochranu právům soukromým.³⁰ V soudním řádu správním právě toto ustanovení (ještě ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s.) zakládá dualismus soudní kontroly veřejné správy, o kterém jsem referoval výše, a rozděluje, zda bude docházet k přezkumu aktu veřejné správy ve správním soudnictví nebo v soudnictví civilním dle části páté o. s. ř.

Jak jsem již uvedl, vyvlastnění je institutem do značné míry jak soukromoprávním, tak veřejnoprávním. Soukromoprávní aspekt není možné shledat toliko ve výroku o náhradě za vyvlastnění, ale i ve výroku o vyvlastnění. Na základě tohoto výroku dochází totiž k odnětí či omezení vlastnického nebo jiného práva vyvlastňovaného a naopak k vzniku vlastnického nebo jiného práva vyvlastnitel. Nejspíše i s ohledem na tyto okolnosti Frumarová dává ke zvážení, zda by neměl být v tomto smyslu § 2 s. ř. s. upřesněn, resp.

²⁶ K pojmu veřejná správa srov. např. HENDRYCH, Dušan. *Základy správního práva*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1 – 8.

²⁷ K tomu srov. např. spory o to, zda se proti souhlasům vydávaných dle stavebního zákona bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS) nebo žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS).

²⁸ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS

²⁹ K tomu srov. např. spory o to, zda existuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

³⁰ K tomu ovšem srov. kapitolu 4.3.1 a 4.3.3.

doplněn.³¹ Je sice pravdou, že judikatura ve věcech vyvlastnění sice dospěla k tomu, že je zde nutno zvažovat, zda se do vlastnického práva zasahuje veřejnoprávně či soukromoprávně. Může se tak zdát, že povahu vlastnického práva coby práva soukromého tedy ponechává poněkud stranou, z čehož by se následně mohlo jevit, že se zde vedle kategorie veřejných subjektivních práv vytvořila kategorie veřejnoprávních/soukromoprávních zásahů, a proto Frumarová navrhuje rozšíření tohoto ustanovení tak, že soudy rozhodují rovněž „*ve věcech, které vyplývají ze vztahu veřejného práva.*“ Mám ovšem za to, že takové doplnění není nutné, alespoň ne ve vztahu k soudnímu přezkumu výroku o vyvlastnění. Správní soudy totiž v tomto případě totiž nechrání vlastnické právo, které by mělo být dotčeno vztahem vyplývajícím z veřejného práva, jak Frumarová dovozuje. Otázka vlastnického práva coby práva soukromoprávní povahy zde není ostatně vůbec důležitá.³² Správní soudy totiž chrání veřejné subjektivní právo vyvlastňovaného, aby bylo do jeho právní sféry zasaženo toliko za zákonem stanovených podmínek. V této souvislosti je třeba odkázat na článek, ve kterém Kopecký hovoří o tom, že do demonstrativního výčtu veřejných subjektivních práv lze řadit právo, aby se veřejná moc zdržela nepřipustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce, přičemž poukazuje na to, že se jedná o velmi rozsáhlou skupinu práv.³³ Vnímáme-li veřejná subjektivní práva tedy takto, jeví se v současné podobě § 2 s. ř. s. jako dostačující (alespoň ve vztahu k přezkumu výroku o vyvlastnění).

Co se týká příslušnosti, tak věcně příslušné k projednání žaloby proti výroku o vyvlastnění jsou krajské soudy.³⁴ Místně příslušným je poté soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který rozhodoval ve věci v prvním stupni.³⁵

2.2.2 Účastníci řízení a jejich žalobní legitimace

Účastníky řízení jsou obecně (bez vazby na konkrétní žalobní typ) navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví zákon. V řízení proti rozhodnutí správního orgánu je poté žalovaným správní orgán, který rozhodl

³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 25.

³² Viz rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2005, č. j. 6 As 7/2004-69.

³³ Viz Kopecký, Martin. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2021, č. 4, s. 40-41.

³⁴ Ustanovení § 7 odst. 1 s. ř. s.

³⁵ Ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s.

v posledním stupni, případně správní orgán, na který jeho působnost přešla.³⁶ Je tedy zjevné, že pasivní legitimace je spojena s působností správního orgánu, přičemž správné určení žalovaného v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. je věcí soudu.³⁷ Byť tedy žalobce typicky uvádí žalovaný správní orgán, není to nezbytně nutné (viz § 37 odst. 2, odst. 3 a § 71 s. ř. s. a contrario). Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že soud nevydává usnesení o tom, s kým bude skutečně jednat.³⁸ To samé se týká i v případě přechodu působnosti na jiný správní orgán. Byť se jedná o závěr vcelku logický vzhledem k tomu, že žalovaný je vymezen *ex lege*, jedná se o závěr, který může být v konkrétním případě problematický. Je tomu tak z toho důvodu, že správné určení žalovaného může být sporné. Ostatně označí-li žalobce žalovaného, činí tak zjevně s přesvědčením, že je skutečně žalovaným. Typicky může být komplikovanou otázkou, zda v důsledku změny zákona přešla působnost na jiný správní orgán (resp. si změny zákona nemusí soud všimnout). Nejedná-li soud se správním orgánem, který má být účastníkem řízení, zatíží řízení vadou, která je samo o sobě důvodem zrušení rozhodnutí ve věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by se Nejvyšší správní soud mohl dotknout merita věci.³⁹ Z tohoto důvodu bych považoval za korektní a procesně ekonomické řešení to, aby soud v takové situaci vydal usnesení, kterým by deklaratorně určil, s kým bude jako s účastníkem jednat, a proti kterému by mohla být podána kasační stížnost. Sporné účastenství by se tak mohla vyřešit ihned, ne až v rámci řízení o kasační stížnost proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu.⁴⁰ Samozřejmě je ale zcela dostatečný i takový procesní postup, kdy soud zkrátka začne jednat se správním orgánem, kterého považuje za účastníka řízení, aniž by musel o procesním nástupnictví rozhodovat.⁴¹

Na tuto problematiku je nutné upozornit i v souvislosti s vládním návrhem nového zákona o vyvlastnění, kterým by mělo dojít ke změně organizace veřejné správy, která je provázána s většími změnami na úseku stavebního práva. Dle § 18 návrhu nového zákona o vyvlastnění by měl v prvním stupni vést vyvlastňovací řízení buď krajský

³⁶ Ustanovení § 69 s. ř. s.

³⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS, body 9 až 15, či rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 As 293/2018-51, především bod 20.

⁴⁰ Viz např. KOCOUREK, Tomáš. § 69 [Účastníci řízení]. In: KÜHN, Zdeněk., KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 550.

⁴¹ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina, ŠKUREK, Martin. Účastníci řízení. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 138 - 139.

úřad, nebo Specializovaný a odvolací stavební úřad. Podle § 17 návrhu a § 89 odst. 1 s. ř. by odvolací řízení proti rozhodnutím krajského úřadu ve vyvlastňovacím řízení poté vedl Specializovaný a odvolací stavební úřad nebo Ministerstvo pro místní rozvoj. Proti prvostupňovému rozhodnutí Specializovaného a stavebního úřadu by v odvolacím řízení rozhodovalo Ministerstvo pro místní rozvoj.⁴² Žalovaným by tedy měl být po změně působnosti Specializovaný a odvolací stavební úřad nebo Ministerstvo pro místní rozvoj. Myslím si, že tato případná změna nebude ohledně účastenství činit žádné velké problémy, a to především kvůli tomu, že se bude jednat o změnu velmi rozsáhlou a komplexní (nebude se jednat pouze o částečný přechod působnosti na daném úseku).

Aktivní procesní legitimace se primárně neváže k účastenství ve správním řízení (byť samozřejmě žalobcem bude typicky některý z účastníků předcházejícího správního řízení), ale váže se ke zkrácení na právech žalobce rozhodnutím správního orgánu,⁴³ a to spočívající buď v přímém zkrácení, nebo zkrácení v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení.⁴⁴ Musí se tedy vždy jednat o zkrácení na hmotných právech žalobce, zkrácení na jeho procesních právech tak samo o sobě nepostačuje k založení aktivní procesní legitimace, musí v jejich důsledku dojít i ke zkrácení na právech hmotných.⁴⁵ Pokud žalobce dotčení ani netvrdí, je to důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V případě, kdy ovšem není možné jednoznačně vyloučit zásah do právní sféry žalobce, je aktivní procesní legitimace dána.⁴⁶

2.2.3 Osoby zúčastněné na řízení

Jak již bylo uvedeno výše, účastníky řízení je pouze žalobce a správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, coby žalovaný. To nejsou ovšem jediné subjekty, jichž se může výsledek soudního řízení, resp. výsledek vyvlastňovacího řízení, týkat. Právě z tohoto důvodu existuje procesní institut osoby zúčastněné na řízení.

Pro to, aby se z osoby stala osoba zúčastněná na řízení, musí naplnit dvě podmínky účastenství, materiální a formální.

⁴² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 7-8 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

⁴³ Pojem rozhodnutí je legislativní zkratkou a rozumí se jím úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

⁴⁴ Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁵ KÜHN, Zdeněk. § 65 [Žalobní legitimace] In: KÜHN, Zdeněk., KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 522 - 524.

⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS.

Pro splnění materiální podmínky je třeba, aby osoba byla vydáním napadeného (případně jeho nevydáním) přímo dotčena na svých právech a povinnostech. Rovněž se jedná o osobu, která může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech zrušením napadeného rozhodnutí (případně jeho vydáním). Zároveň se nesmí jednat o účastníka řízení před soudem. Formální podmínka poté spočívá v tom, že osoba naplňující materiální podmínku musí výslovně oznámit, že bude uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Teprve tímto výslovným oznámením vůči soudu se stává osobou zúčastněnou na řízení.

Smyslem tohoto institutu je umožnit osobám hájit svá práva, ačkoliv nejsou účastníky řízení před soudem. Lze shrnout, že se typicky bude jednat o účastníky správního řízení, v našem případě tedy účastníky vyvlastňovacího řízení dle § 17 VyvZ, kteří nepodali žalobu proti rozhodnutí.

2.2.4 Přezkoumání napadeného rozhodnutí

Vzhledem k tomu, že je řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. řízením přezkumným, vychází správní soud při svém rozhodování ze skutkového a právního stavu, který zde existoval v době, kdy ve věci rozhodoval žalovaný správní orgán.⁴⁷ Byť tomu doslovné znění § 75 odst. 1 s. ř. s. na první pohled nenasvědčuje, existuje z tohoto pravidla určité výjimky, ke kterým dospěla judikatura.

Lze zmínit např. neaplikování zrušeného právního předpisu či jeho jednotlivých částí Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem, byť v době rozhodování správního orgánu byl předpis platný a účinný. Z nedávné doby nelze neuvést zrušení části zákona č. 342/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice, a to v té části, ve které přiznával odškodnění toliko osobám s trvalým pobytem na území vymezených obcí, skutečně bydliště subjektů nezohledňoval. Právě v tomto aspektu spatřoval Ústavní soud rozpor s principem rovnosti a zákazem diskriminace podle ustanovení čl. 1 věty první LZPS, zaručující neakcesorickou rovnost všech lidí v právech.⁴⁸ Na tento nálezný zrušení zcela správně zareagoval Městský soud v Praze, který navzdory názoru Ministerstva vnitra

⁴⁷ KÜHN, Zdeněk, § 75 [Přezkoumání napadeného rozhodnutí]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 598.

⁴⁸ Viz nálezný ÚS ze dne 14. 6. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 10/22.

aplikoval právní úpravu ve znění zrušujícího nálezu.⁴⁹ Opačný výklad by ostatně vedl k tomu, že by konkrétním aktem orgánu veřejné moci došlo naprosto vědomě ke zřejmému porušení základních práv a svobod konkrétního subjektu, což je zcela jistě nepřípustný závěr.⁵⁰

Další příklady výjimek nepovažuji za nutné výrazněji rozvádět,⁵¹ nicméně lze obecně shrnout, že výjimky bývají odůvodněny zejména porušením důležitých principů vycházejících z práva ústavního, mezinárodního či evropského.⁵²

Správní soud dále přezkoumává napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, ty jsou proto povinnou náležitostí žaloby.⁵³ Není-li žalobou uplatněn žádný žalobní bod, je na soudu, aby vyzval žalobce k doplnění této náležitosti dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li ani přes výzvu vada odstraněna, soud žalobu podle téhož ustanovení odmítne, o čemž musí být žalobce ve výzvě poučen.⁵⁴

Žalobní bod vymezil rozšířený senát NSS následovně: „*Ve světle výše uvedeného se tedy rozšířený senát přiklonil k definici žalobního bodu provedené druhým senátem, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.*“⁵⁵ Nelze rovněž toliko tvrdit všemožná typová porušení zákona bez vazby na konkrétní případ. Žalobní body totiž musí být dostatečně

⁴⁹ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2022, č. j. 17 A 40/2022-54, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 9. 9. 2022, č. j. 11 A 23/2022-43.

⁵⁰ Viz náleží ÚS ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07, zejména bod 19.

⁵¹ K podrobnějšímu rozvedení dalších výjimek srov. např. KÜHN, Zdeněk. § 75 [Přezkoumání napadeného rozhodnutí]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 599 – 603.

⁵² Viz rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021-31, bod 12.

⁵³ Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

⁵⁴ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, zejména bod 48.

⁵⁵ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 33.

individualizované, což umožní v souladu s dispoziční zásadou vymezit předmět sporu, kterým se bude soud zabývat, a zároveň se tak umožní druhé straně se k předmětu sporu v duchu zachování principu rovnosti účastníků řízení řádně vyjádřit.⁵⁶ Vybočí-li soud z žalobcem uplatněných žalobních bodů, je to důvod pro zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť soud tento princip poruší.⁵⁷

Lze tedy uzavřít, že žalobní body nemusí být vyjádřeny v zásadě nijak podrobně či s rozsáhlou právní argumentací. Musí se ovšem týkat konkrétních okolností daného případu. Na druhou stranu je třeba upozornit, že za formulaci žalobních bodů je odpovědný žalobce, a pokud formuluje žalobní body pouze obecně (byť žalobní bod bude shledán dostatečně vymezeným), nemusí se žalobci dostat taková míra soudní ochrany. Čím je totiž žalobní bod obecnější, tím obecnějším způsobem jej může správní soud vypořádat.⁵⁸

Standardně je možné uvádět další žalobní body do uplynutí lhůty pro podání žaloby.⁵⁹ To se ovšem může změnit, kdy § 54 odst. 2 návrhu nového zákona o vyvlastnění počítá se zkrácením lhůty pro podání žaloby na jeden měsíc, ale se zachováním lhůty 2 měsíců od oznámení rozhodnutí pro rozšiřování žalobních bodů. Tyto dvě lhůty by se tedy od sebe měly v případě přezkumu výroku o vyvlastnění oddělit.⁶⁰

V současné době není ve vyvlastňovacím zákoně lhůta, v rámci které má soud o žalobě či Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodnout. To chce ovšem změnit předkladatel nového zákona o vyvlastnění. Ustanovení § 55 odst. 2 návrh počítá se zavedením 90denní lhůty, ve které soud musí rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení nebo o opravných prostředcích proti rozhodnutí o žalobě.⁶¹

⁵⁶ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS.

⁵⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 4 Ads 12/2023-29, bod 19.

⁵⁸ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, zejména bod 32.

⁵⁹ Ustanovení § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

⁶⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 22 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

⁶¹ Tamtéž.

2.2.5 Dokazování

Dokazování je v soudním řádu správním upraveno pouze velmi povrchně a mohlo by se tak na první pohled jevit, že jde o oblast, která není ve správním soudnictví natolik významná, aby si vysloužila komplexnější úpravu. Opak je ale pravdou. Byť v řízení o zrušení rozhodnutí správního orgánu často k dokazování nedochází (ostatně v praxi nejsou často konána ani jednání, během kterých by k dokazování mohlo dojít), jedná se o problematiku, která se v obrovské míře propisuje do možnosti či nemožnosti efektivně hájit svá práva před správními soudy.

Jak jsem již zmínil, dokazování se v řízení proti rozhodnutí správního orgánu často neprovádí. Je tomu tak z toho důvodu, že již proběhlo řízení před správním orgánem, a to samozřejmě včetně dokazování, kdy by součástí správního spisu měly být podklady osvědčující skutkový, ale i právní stav ke dni vydání rozhodnutí. V takovém případě soud vychází z žaloby, vyjádření k žalobě a obsahu správního spisu⁶² s tím, že obsah správního spisu není (bez dalšího) považován za důkaz.⁶³

Dokazování v tomto soudním řízení je upraveno v ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s.,⁶⁴ které umožňuje správnímu soudu zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Takto provedené důkazy poté hodnotí i ve světle důkazů, které byly provedeny v řízení před správním orgánem. Toto ustanovení má zajistit naplnění principu plné jurisdikce, jenž je při přezkumu správních rozhodnutí požadován jak Evropským soudem pro lidská práva, tak Ústavním soudem, a to na základě práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 EÚLP.⁶⁵ Tento princip stojí stručně řečeno na tom, že soudy mají mít možnost přezkoumat nejen právní závěry správních orgánů, ale taktéž jimi zjištěný skutkový stav.

Soud musí ovšem s možností provádět dokazování nakládat velmi opatrně, je třeba vyvažovat často protichůdné zájmy a principy. Byť tedy platí zásada plné jurisdikce, soud nesmí provedením dokazování suplovat činnost správního orgánu.⁶⁶ Vycházel-li proto správní orgán ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spisu nebo

⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 Afs 13/2007-73.

⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS.

⁶⁴ Dále je třeba použít obecné ustanovení § 52 s. ř. s. a na základě § 64 s. ř. s. a rovněž převážnou část norem občanského soudního řádu týkajících se dokazování.

⁶⁵ Srov. náleží ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým došlo ke zrušení tehdejší části páté o. s. ř., jež upravovala výkon správního soudnictví.

⁶⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS.

který je s ním dokonce v rozporu, napadené rozhodnutí je třeba zrušit. Stejně tak, je-li třeba rozsáhlé či zásadní doplnění skutkových zjištění. K tomuto zrušení poté soud přistoupí, aniž by bylo třeba nařídit jednání.⁶⁷ Soud tedy v zásadě musí postupovat tak, aby zůstal orgánem přezkumným, nikoli tak, aby se z něj stal fakticky orgán nalézací. Tomu odpovídá i to, že v řízení o kasační stížnosti nepostačí samo o sobě namítat, že krajský soud neměl rozhodnutí zrušit, ale měl sám dokazováním doplnit skutkový stav.⁶⁸

S těmito dilematy soudu poté souvisí i to, že správní soud může provést zcela nové důkazy, které nejen že nebyly ve správním řízení provedeny, ale které nebyly ani navrhovány k provedení.⁶⁹ Kühn tuto možnost soudu považuje ve vztahu ke kvantitě takto provedených důkazů za věc kontroverzní s tím, že nelze dát jednoznačnou odpověď, v jakém rozsahu je takové dokazování ještě přípustné, ale je třeba vždy vyjít z procesního rámce daného správního (či daňového) řízení.⁷⁰ Flagrantním příkladem, kdy je soud žalobcem až v soudním řízení a navržené důkazy neprovede, je zneužití práva.⁷¹

Soudní řád správní jde ovšem ještě dále, a to když umožňuje soudu provést důkazy v soudním řízení nikým nenavržené.⁷² Soud tedy musí zohledňovat nejen princip plné jurisdikce na straně jedné a své postavení coby přezkumného orgánu, jehož úkolem není nahrazovat činnosti správních orgánů (případně též zneužití práva), na straně druhé ale také své postavení coby nestranného procesního subjektu. Využíval-li by soud tuto svoji pravomoc příliš „aktivisticky,“ mohl by porušit ústavní zásadu rovnosti účastníků v řízení. Provedení jiných než účastníky navržených důkazů by tak měla přicházet

⁶⁷ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

⁶⁸ K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005-104, zejména následující pasáž: „Možnost soudu doplnit dokazování však nelze bez dalšího zaměnit za povinnost. Dospěl-li v nyní posuzované věci městský soud k závěru, že je dokazování provedené správními orgány nedostatečné a mj. na tomto základě rozhodnutí stěžovatele zrušil, nemůže správní orgán bez další argumentace zpochybnit zákonnost jeho rozsudku pouze tím, že měl dokazování doplnit samotný městský soud.“

⁶⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 AfS 35/2009-91, bod 37.

⁷⁰ KÜHN, Zdeněk. § 77 [Dokazování]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 632.

⁷¹ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019-33.

⁷² Ustanovení § 52 odst. 1 s. ř. s.

v úvahu, vyplývá-li taková potřeba ze soudního či správního spisu.⁷³ Povinnost tvrzení a důkazní tak stále stíhá účastníky řízení.⁷⁴

Co se týká přímo přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, je třeba ovšem upozornit na přísnou koncentraci ve vyvlastňovacím řízení. Ustanovení § 22 odst. 2 VyvlZ stanoví, že námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání lze uplatnit nejpozději při ústním jednání. Byť není soudní řízení pokračováním vyvlastňovacího řízení, nelze v soudním řízení umožnit obcházení této koncentrace. Z tohoto důvodu by soud neměl provést důkazy, které mohl žalobce uplatnit ve vyvlastňovacím řízení, ale neučinil tak. Výjimkou jsou případy, kdy důkazy bez své viny uplatnit nemohl.⁷⁵

2.2.6 Odkladný účinek žaloby

Řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. stojí na principu, že žaloba nemá odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak.⁷⁶ Zákon o vyvlastnění se ovšem snaží v rámci tohoto institutu vyvažovat zájmy žalobce, třetích osob a veřejné zájmy z části odlišně oproti úpravě soudního řádu správního. Zákonodárce totiž shledal, že zájem vyvlastňovaného napadající výrok podle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ bude v každém případě natolik zřejmý, že otázku přiznání odkladného účinku není nutné ponechat individuálnímu posuzování soudu, ale je naopak nutné odkladný účinek přiznat *ex lege*.⁷⁷

Odborná literatura poté zmiňuje některé problémy či nedostatky, které se k této problematice vztahují. Frumarová dává ke zvážení (aniž by se sama přiklonila k jednoznačnému závěru), zda by neměl být odkladný účinek *ex lege* přiznán i třetím osobám, které brojí proti výroku o vyvlastnění.⁷⁸ Předně je třeba poznamenat, že přiznání odkladného účinku představuje výjimku z pravidla. Judikatura takto výslovně hovoří samozřejmě jen ve vztahu k přiznání odkladného účinku soudem,⁷⁹ mám ovšem za to, že stejně by měl k problematice přistupovat zákonodárce, který přiznává odkladný účinek *ex lege* k podání žaloby. Byť uznávám, že práva i třetích osob mohou být

⁷³ KÜHN, Zdeněk. § 52 [Dokazování]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 424.

⁷⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2003, č. j. 6 As 2/2003-66.

⁷⁵ KÜHN, Zdeněk. § 77 [Dokazování]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 636-637.

⁷⁶ Ustanovení § 73 odst. 1 s. ř. s.

⁷⁷ Ustanovení § 28 odst. 4 VyvlZ.

⁷⁸ Srov. FRUMAROVÁ, Kateřina. Vyvlastnění a soudní ochrana. In: GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 186-189.

⁷⁹ Je-li ostatně spojen s žalobu odkladný účinek *ex lege*, nemají správní soudy v zásadě žádný důvod se k němu blíže vyjadřovat.

vyvlastněním nevratně dotčena, nepovažuji za vhodné, aby se toto „*beneficium*“ vyvlastňovaného rozšiřovalo i na třetí osoby. U vyvlastňovaného má současná právní úprava ten smysl, že vyvlastnění lze považovat za nejzávažnější zásah do vlastnického práva (ať již ve formě jeho odnětí či „pouhého“ omezení) coby práva základního, přičemž je zde možno hledat původ této právní úpravy i v historii, kdy docházelo ze strany státních orgánů k nerespektování soukromého vlastnictví. Proto může být i zvýšený zájem na tom, aby takovýto vrchnostenský zásah do práv vyvlastňovaného coby vlastníka posoudil soud, aniž by během soudního řízení bylo možné účel vyvlastnění realizovat. Ostatně koncipuje-li zákonodárce odkladný účinek *ex lege*, jedná se často právě o závažný zásah státu do základních práv a svobod.⁸⁰

Dále je nutno upozornit, že v určitých případech nebude tím nejzávažnějším zásahem do práv třetích osob samotné vyvlastnění, ale realizace účelu vyvlastnění jako taková. Lze zmínit např. oprávněné z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na předmětu vyvlastnění, nezanikají-li vyvlastněním jejich práva. Tyto třetí osoby se tak musí proti umístění stavby bránit již v rámci územního řízení, které musí vyvlastňovacímu předcházet.⁸¹ Pokud by ovšem byl jejich žalobě proti výroku o vyvlastnění přiznán odkladný účinek *ex lege*, nemohl by vyvlastnitel až do zamítnutí či odmítnutí žaloby účel vyvlastnění realizovat. Zájem na ochraně práv žalobce by zde dle mého názoru neměl z těchto důvodů takto paušálně převážet nad zájmy vyvlastnitele. Pokud by ovšem taková úprava měla být přijata, omezil bych ji toliko na třetí osoby, jimž jejich práva vyvlastněním zanikají (muselo by se tudíž jednat o vyvlastnění spočívající v odnětí vlastnického práva⁸²). V ostatních případech totiž nebude možné presumovat, že je dán tak závažný zájem na ochraně práv oproti právu vyvlastnitele, resp. veřejnému zájmu na realizaci účelu vyvlastnění. To samozřejmě nebrání tomu, aby byla práva a zájmy jednotlivých aktérů poměřovány individuálně v rámci žádosti o přiznání odkladného účinku či předběžného opatření.

Dalším aspektem, na který odborná literatura poukazuje, je otázka, „*co se tedy ve vztahu k rozhodnutí o vyvlastnění odkládá.*“⁸³ Dochází-li Frumarová k tomu, že se neodkládá právní moc jako taková, ale toliko její účinky, mám za to, že její závěr je

⁸⁰ Viz např. § 32 odst. 2 zákona o azylu.

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75, především body 30 - 33.

⁸² Ustanovení § 6 VyvlZ.

⁸³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 28.

naprosto správný a v souladu s všeobecným přesvědčením odborné veřejnosti o institutu odkladného účinku jako takovém.⁸⁴ Frumarová dále dovozuje, že v důsledku odkladného účinku nemůže vyvlastňovaný disponovat s předmětem vyvlastnění, především realizovat účel vyvlastnění.⁸⁵ S tímto taktéž souhlasím,⁸⁶ ovšem je třeba ještě doplnit, jaký přesný důsledek má odkladný účinek na vlastnické právo k předmětu vyvlastnění. Nejasnosti ohledně důsledků shrnuje důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění.⁸⁷ Předně je třeba poukázat, že vlastnické právo k věci se obecně nabývá dnem právní moci rozhodnutí orgánu veřejné moci, případně ke dni, který je v rozhodnutí určen.⁸⁸ Zápis do katastru nemovitostí tak má pouze deklaratorní povahu. Na základě těchto ustanovení je tedy zřejmé, že vyvlastňovaný nabude vlastnické právo k předmětu vyvlastnění, ačkoliv vyvlastňovaný žalobu, která je automaticky spojena s odkladným účinkem, podá. Otázkou poté je, co se stane s vlastnickým právem po podání správní žaloby. Mám za to, že rozhodně nedochází k přechodu vlastnického práva zpět na vyvlastňovaného.⁸⁹ Z žádného právního předpisu nelze dovodit, že by měl odkladný účinek žaloby způsobit přechod vlastnického práva, jako je tomu výslovně v případě rozhodnutí o vyvlastnění, pokud nabude právní moci. Tento závěr nelze dle mého názoru učinit ani z toho, že odkladným účinkem dochází k dočasnému sistování účinků právní moci správního rozhodnutí. Na druhou stranu bychom ovšem měli mít na mysli, že správní soudnictví chrání veřejná subjektivní práva, v tomto případě subjektivní právo na to, aby byl vůči právní sféře žalobce proveden zásah toliko v souladu se zákonem. Pokud ovšem má být tato ochrana účinná, neměl by takový zásah (resp. budoucí jednání oprávněného z tohoto zásahu) způsobit nevratné následky, jinak by byl soudní přezkum pouze určité akademické cvičení bez reálného efektu. Byť zde tedy soud nechrání primárně vlastnické právo žalobce, je třeba dočasně sistovat jednotlivá dílčí oprávnění vlastnického práva, která nabyl vyvlastnitel na základě právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Jinými slovy, mám za to, že v důsledku odkladného

⁸⁴ Viz např. KOCOUREK, Tomáš. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 580.

⁸⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 28 - 29.

⁸⁶ Shodně též HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 234.

⁸⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 82 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

⁸⁸ Ustanovení § 1114 o. z.

⁸⁹ Shodně též HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 234.

účinku žaloby dojde k tomu, že vyvlastnitel bude ve vztahu k předmětu vyvlastnění disponovat vlastnickým právem, ovšem nebude moci využívat všechna dílčí oprávnění, která z něho standardně plynou. V důsledku odkladného účinku se tak změní obsah vlastnického práva.

Další otázkou je to, zda účinky odkladného účinku nastávají *ex tunc* nebo *ex nunc*. Na této otázce již mezi odbornou veřejností shoda nepanuje. Zatímco Kocourek je toho názoru, že účinky nastávají *ex nunc* s tím, že kritizuje i judikatura, jež došla v určitých případech k opačným závěrům,⁹⁰ tak Zavrělová je spíše toho názoru, že by účinky měly nastávat *ex tunc*, v opačném případě by se totiž dle ní ani o odkladném účinku nedalo hovořit.⁹¹

Osobně mám za to, že není-li tato problematika výslovně řešena v zákoně, je na místě postupovat s účinností *ex tunc* velmi opatrně. Posuzovat by se mělo vždy případ od případu, přičemž k výkladu účinku *ex tunc* by mělo docházet jen v mimořádných případech, které by měly být řádně odůvodněny. K takovému závěru dospěla v zásadě i judikatura.⁹² Byť i tento výklad má nedostatky,⁹³ mám za to, že žádný jiný by neumožnil dostatečně vyvažovat zájmy osob rozhodnutím dotčených. Obecně lze říci, že odkladným účinkem dochází k zásahu do právní jistoty těch, kterým vznikají ze správního rozhodnutí práva a povinnosti. Měl-li by odkladný účinek nastat *ex tunc*, je takový zásah daleko větší, neboť by to znamenalo, že oprávnění vykonávaná na základě pravomocného rozhodnutí by bylo nutné zpětně považovat za protiprávní.

Frumarová poté odůvodňuje svůj názor, že by v případě vyvlastnění měla mít žaloba odkladný účinek *ex tunc* tak, že by „*odkladný účinek postrádal svůj smysl, pokud by vyvlastnitel mohl započít s realizací účelu vyvlastnění v době mezi právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění a okamžikem podání správní žaloby s odkladným účinkem, což*

⁹⁰ KOCOUREK, Tomáš. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 582-583.

⁹¹ Viz ZAVŘELOVÁ, Jitka. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 599.

⁹² Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37, bod 16.

⁹³ Nedostatek tohoto výkladu spatřuji především v tom, že se strany nemohou dopředu vědět, jak bude jejich věc individuálně posouzena, především chybí-li přiléhavá judikatura. Pokud bychom přistoupili na jeden ze dvou vyhraněných názorů (účinky *ex tunc* nastávají vždy, nebo účinky *ex tunc* nenastávají v žádném případě), budou strany vždy vědět, na čem jsou a budou se moci k jejich konkrétní situaci postavit, byť by výsledek tohoto výkladu nebyl jistě v mnoha případech spravedlivý.

by mohlo mít nevratné důsledky.“⁹⁴ S tímto názorem ovšem nesouhlasím. Frumarová totiž spojuje smysl odkladného účinku s tím, zda vyvlastnitel vykonává svá práva vyplývající z rozhodnutí o vyvlastnění a dalších rozhodnutí, typicky dle stavebního zákona. Pokud by ovšem vyvlastnitel započal s uskutečňováním svého záměru, může mít tato činnost nevratné důsledky bez ohledu na to, zda by odkladný účinek na základě následně podané žaloby působil *ex tunc* či *ex nunc*. Důsledkem tohoto výkladu by naopak byl zásah do právní jistoty vyvlastnitele. Jinými slovy, ani výkladem *ex tunc* nelze docílit toho, aby v mezidobí, než bude žaloba podána, nedošlo k nevratnému poškození předmětu vyvlastnění v důsledku realizace účelu vyvlastnění. Nevratnými důsledky tedy nelze odůvodnit časový počátek působení odkladného účinku.

Nadto je třeba poznamenat, že benefit odkladného účinku *ex lege* spočívá rovněž v tom, že nastává již podáním žaloby. Vyvlastňovaný může tedy v zásadě podat žalobu ihned po doručení druhostupňového rozhodnutí⁹⁵ a vyvlastnitel nebude mít tedy ani faktickou možnost účel vyvlastnění realizovat.

Je třeba rovněž upozornit na aktuální znění návrhu nového zákona o vyvlastnění, který již odkladný účinek *ex lege* v souvislosti s podáním žaloby nepřiznává. Tuto problematiku je totiž navrženo řešit zcela svébytným způsobem. Právní účinky výroku o vyvlastnění mají nastat až marným uplynutím lhůty pro podání žaloby proti výroku o vyvlastnění podle § 31 odst. 1 písm. a) návrhu zákona. Byla-li taková žaloba podána, nabývá tento výrok o vyvlastnění právních účinků teprve marným uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí či zamítnutí této žaloby. Byla-li včas podána kasační stížnost proti rozhodnutí o zamítnutí či odmítnutí této žaloby, nabývá výrok o vyvlastnění právních účinků teprve právní mocí rozhodnutí o jejím odmítnutí či zamítnutí. V období od právní moci rozhodnutí do doby, než rozhodnutí nabude právních účinků, nemůže vyvlastňovaný v zásadě s předmětem vyvlastnění nakládat.⁹⁶ Dochází tak k určitému posunu v tom smyslu, že ve stávající

⁹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 28.

⁹⁵ Žaloba nemusí v době podání v zásadě obsahovat ani žalobní body, ty mohou být doplněny ve lhůtě pro podání žaloby, k tomu viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS).

⁹⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 13 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

úpravě disponuje vlastnickým právem vyvlastnitel (byť nemůže realizovat účel vyvlastnění), zatímco v navrhované úpravě by jím měl disponovat vyvlastňovaný.⁹⁷ Mám za to, že toto je pozitivní posun, neboť nemůže-li vyvlastnitel realizovat účel vyvlastnění, ztrácí pro něj vlastnické právo smysl. Naopak pro vyvlastňovaného bude mít zpravidla ponechání si vlastnické právo význam, byť je ve výkonu jeho jednotlivých oprávnění rovněž do jisté míry omezen.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu odůvodňuje takovou právní úpravu v zásadě dvěma momenty. Prvním momentem jsou problémy naznačené výše, které se týkají nejasnosti následků odkladného účinku žaloby. Druhým momentem je poté skutečnost, že v mezidobí mezi nabytím právní moci správního rozhodnutí a podáním žaloby již může dojít k započetí realizace účelu vyvlastnění, a tudíž i k případné nenapravitelné změně předmětu vyvlastnění. Co se týká navrhovaného oddělení okamžiku nabytí právní moci správního rozhodnutí a jeho právních účinků, tak tato změna cílí na to, aby bylo možné vůbec podat správní žalobu, neboť tu je možné podat pouze proti pravomocnému rozhodnutí.⁹⁸

Předkladatel návrhu se takto dle mého názoru snaží řešit nedokonalosti institutu odkladného účinku jako takového, ovšem pouze ve vztahu k vyvlastnění. Tento počin obecně vítám. Mám za to, že odkladný účinek má smysl především v případech, kdy se odkládají účinky, které teprve mají nastat. Odkladný účinek tak, jak je koncipovaný v § 73 s. ř. s. (resp. i v § 28 odst. 4 VyvIŽ), ovšem umožňuje to, aby rozhodnutí účinky získalo, načež se dodatečně sistují. Myslím si tedy, že právě na tomto principu by měl stát odkladný účinek přiznávaný podané žalobě *ex lege* obecně, nikoli pouze ve věcech vyvlastnění. Mělo by se tak učinit i po dalších procesních úpravách, jako je snížení lhůty k podání správní žaloby a s tím související oddělení této lhůty od lhůty pro rozšíření žalobních bodů, která by měla být delší. Nutno dodat, že i s těmito dvěma doprovodnými kroky návrh počítá.⁹⁹ Co se poté týká případů, kdy by odkladný účinek neměl nastat *ex lege* podáním žaloby, byl bych pro větší využití institutu předběžného

⁹⁷ Vyvlastňovaný by ovšem neměl s nemovitou věcí nakládat, ostatní oprávnění vyplývající z vlastnického práva využívat může (samozřejmě je zřejmé, že vyvlastňovaný nebude oprávněn předmět vyvlastnění zničit či uvést do takového stavu, že nebude možné realizovat účel vyvlastnění, neboť taková jednání by byla v rozporu s principem zákazu zneužití práva).

⁹⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 82 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

⁹⁹ K tomu srov. kapitolu 2.2.4.

opatření, který se dnes ve správním soudnictví v takové míře nevyužívá. To je dáno patrně i jeho ne zcela dostačující úpravou.¹⁰⁰ Tímto by do značné míry odpadly problémy související s tím, že rozhodnutí střídavě má a následně opět nemá právní účinky.¹⁰¹ Jinými slovy, byť s touto myšlenkou obecně souhlasím, bych byl za to, aby se prosadila na obecné úrovni, nikoli pouze u vyvlastnění.

Co se ovšem týká té části návrhu, která brání rozhodnutí, aby nabylo právních účinků i po zamítavém rozhodnutí krajského soudu, je-li podána kasační stížnost, resp. do uplynutí lhůty do podání kasační stížnosti, tak s tímto nesouhlasím. Chápu, že tato úvaha se zrodila i kvůli „zalhůtování“ délky řízení, nicméně i se zohledněním tohoto aspektu se domnívám, že nejde o správné řešení. Je nutné si uvědomit, že Nejvyšší správní soud by měl především plnit funkci sjednotitele judikatury, kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu je poté mimořádným opravným prostředkem. Takovou konstrukcí se ovšem tyto zásady do určité míry nabourávají a z Nejvyššího správního soudu se činí v podstatě „odvolací orgán.“

2.2.7 Rozhodnutí o žalobě

Rozhoduje-li správní soud v meritu věci, činí tak rozsudkem. Tím může žalobu žalobce zamítnout, shledá-li, že žaloba není důvodná. Naopak dospěje-li k opačnému závěru, zruší rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení, jestliže mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Z důvodu procesní ekonomie dává zákon soudu možnost zrušit s napadeným rozhodnutím rovněž rozhodnutí orgánu prvního stupně. Jedná se nicméně o výjimku ze zásady. Soudu je tak dána možnost uvážit, zda je možné vadu napravit v řízení před žalovaným. Pokud tomu tak není a prvostupňové rozhodnutí by muselo být zrušeno, může tak učinit právě již soud.¹⁰²

Po zrušení rozhodnutí vrátí soud věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení, ve kterém je již vázán názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Provedl-li soud

¹⁰⁰ K tomu srov. ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní- co funguje a co by bylo vhodné změnit?. *Bulletin Komory daňových poradců* [online]. 2018, č. 2. s. 35 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018>.

¹⁰¹ K popisu změn právních účinků rozhodnutí v důsledku přiznání odkladného účinku srov. např. VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 175-176.

¹⁰² KÜHN, Zdeněk. § 78 [Rozsudek]. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 653-654.

v řízení dokazování, musí rovněž správní orgán zařadit tyto důkazy mezi podklady, na základě kterých vydá nové rozhodnutí.

V určitých případech zruší soud rozhodnutí, aniž by nařizoval jednání.¹⁰³ Typicky se bude jednat o případ nepřekoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. Dalším případem, kdy soud zruší rozhodnutí, aniž by nařizoval jednání, jsou vady skutkových zjištění či podstatná porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.

Ne vždy může ale soud posoudit věc meritorně. V takových případech soud žalobu podle okolností buď odmítne, nebo řízení zastaví.¹⁰⁴

2.3 Soudní přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění a jeho procesní režim

2.3.1 Pravomoc a příslušnost

Civilní soudy projednávají podle části páté o. s. ř. právní věci, které vyplývají ze vztahů soukromého práva, rozhodl-li o ní správní orgán a toto rozhodnutí nabylo právní moci. Správním orgánem se poté rozumí především orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku či orgán zájmové nebo profesní samosprávy.¹⁰⁵ Takto vymezenou právní věcí je i projednání náhrady za vyvlastnění, což stanoví přímo § 28 odst. 1 VyvlZ.

Dle obecných ustanovení jsou k projednání věci dle části páté o. s. ř. věcně příslušné okresní soudy.¹⁰⁶ Ve věci opětovného projednání otázky náhrady za vyvlastnění je ovšem věcně příslušný krajský soud.¹⁰⁷ V zásadě nepovažují výjimky z obecných pravidel za žádoucí, neboť mohou činit právní úpravu nepřehlednou. V tomto případě ovšem s tímto speciálním ustanovením spíše souhlasím, neboť by bylo naopak spíše matoucí, aby byl k přezkumu výroku o vyvlastnění příslušný krajský soud, zatímco k opětovnému projednání náhrady za vyvlastnění soud okresní. Nadto se tím zmenšují „procedurální obtížnosti,“ o kterých hovoří (byť bez jejich bližšího určení)

¹⁰³ Ustanovení § 76 s. ř. s.

¹⁰⁴ Ustanovení § 46 a § 47 s. ř. s.

¹⁰⁵ Ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 7 odst. 2 o. s. ř.

¹⁰⁶ Ustanovení § 249 odst. 1 o. s. ř.

¹⁰⁷ Ustanovení § 28 odst. 1 VyvlZ.

Frumarová¹⁰⁸ nebo důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění.¹⁰⁹ Vzhledem k tomu, že existence výroku o náhradě za vyvlastnění je podmíněna existencí výroku o vyvlastnění samotném, rozhoduje v praxi v případě podání obou žalob nejprve soud správní a až v případě vydání zamítavého rozsudku (případně odmítnutí žaloby či zastavení řízení), projedná věc soud civilní. Civilní soud se tedy musí dozvědět, že rozhodnutí o vyvlastnění bylo napadeno oběma žalobami. I vzhledem k neuspokojivému stavu elektronizace justice a tím spojené nekompatibilitě soudních informačních systémů¹¹⁰ považují za účelnější, aby bylo možné tuto situaci vyhodnotit v rámci jednoho soudu, resp. jednoho informačního systému.

Místní příslušnost soudu se poté odvíjí od polohy nemovité věci, která byla předmětem vyvlastnění.¹¹¹

2.3.2 Podmínky podání žaloby

Aby mohla být žaloba dle části páté o. s. ř. meritorně projednána, je třeba, aby bylo naplněno několik předpokladů:

- a) musí se jednat o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci,
- b) toto rozhodnutí musí být pravomocné,
- c) žaloba byla podána v zákonné lhůtě,
- d) žalobce vyčerpal řádné opravné prostředky.

Zároveň se nesmí jednat o žádnou z výluk, které jsou uvedeny v § 244 odst. 2 o. s. ř. Žádný z těchto případů se ovšem rozhodnutí o vyvlastnění týkat nebude, tudíž není třeba o nich blížeji pojednávat.

Správní orgán je pro účely části páté o. s. ř. vymezen jako legislativní v § 244 odst. 1 o. s. ř. Ačkoliv se jedná o vymezení mírně odlišné oproti správnímu orgánu dle § 4 s. ř. s., je zřejmé, že vyvlastňovací úřad dle § 15 VyvlZ, resp. odvolací orgán, tímto správním orgánem bez jakýchkoliv je. Ohledně podmínky, že se rozhodnutí musí týkat soukromoprávní věci, je třeba odkázat na § 28 odst. 1 VyvlZ, který výlovně stanoví, že

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, s. 31.

¹⁰⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 106 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

¹¹⁰ NKÚ. *Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 21/28: Elektronizace v resortu Ministerstva spravedlnosti*. [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k21028.pdf>.

¹¹¹ Ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř.

náhradové výroky lze projednat v řízení dle části páté o. s. ř. Zjednodušeně řečeno tak lze říci, že v tomto konkrétním případě zákonodárce sám rozlišil, co považuje za soukromoprávní věc, byť toto rozlišení provádějí standardně soudy při řešení konkrétních věcí.¹¹²

Žalobu je třeba podat civilnímu soudu v zákonné lhůtě, jejíž zmeškání nelze prominout. Ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. vymezuje obecnou dvouměsíční lhůtu k podání žaloby s tím, že je lhůta zachována, je-li žaloba podána k místně nepříslušnému soudu.¹¹³ Tato lhůta se ovšem neuplatní, neboť zákon o vyvlastnění obsahuje v § 28 odst. 2 speciální ustanovení, na základě kterého délka lhůty k podání žaloby dle části páté o. s. ř. činí 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Tuto speciální úpravu považují ovšem za nešťastnou. V situaci, kdy je soudní ochrana proti rozhodnutí o vyvlastnění sama o sobě komplikovaná, nevidím žádný důvod k vytváření dalších překážek pro žalobce.

V judikatuře Nejvyššího soudu vznikl spor o to, zda se jedná o lhůtu procesněprávní či hmotněprávní,¹¹⁴ který nakonec vyřešil až Ústavní soud, a to tak, že se jedná o lhůtu procesněprávní.¹¹⁵ Z rozhodnutí je patrné, že jádrem sporu je povaha samotného řízení dle části páté o. s. ř. Zastánci názoru, že se jedná o hmotněprávní lhůtu, tedy poukazují na to, že podáním žaloby dochází k uplatnění práva u soudu. Ústavní soud ovšem vyložil, že žalobce podal žalobu z toho důvodu, že se cítí být rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Z tohoto pohledu se tedy jedná o přezkum rozhodnutí správního orgánu dle § 36 odst. 2 LZPS (byť zákonná konstrukce toho řízení je postavena na tom, že se věc opětovně projedná), protože byl výklad podústavního práva provedený soudy pro účastníky nečekáný.

Obdobně jako řízení dle § 65 a násl. o. s. ř. poskytuje část pátá o. s. ř. až subsidiární ochranu práv osob. Je-li to možné, je tedy nutné se nejprve proti výroku o náhradě

¹¹² Srov. ale judikaturní a legislativní vývoj v kapitole 4.2.

¹¹³ Viz náleží ÚS ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 134/20.

¹¹⁴ K tomu srov. usnesení NS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2908/2004, ve kterém považoval Nejvyšší soud lhůtu k podání žaloby za hmotněprávní, a usnesení NS ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 28 Cdo 2098/2006, ve kterém naopak Nejvyšší soud vyložil, že se jedná o lhůtu procesněprávní.

¹¹⁵ Viz náleží ÚS ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06.

bránit řádnými opravnými prostředky v rámci veřejné správy, tedy odvoláním. V opačném případě soud žalobu odmítne.¹¹⁶

2.3.3 Účastníci řízení a jejich žalobní legitimace

Účastníkem řízení je žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.¹¹⁷ Aktivně legitimován k podání žaloby je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta.¹¹⁸ Zákon tedy nevyžaduje, aby byl žalobce účastníkem předcházejícího správního řízení, postačí tvrdit (a následně v řízení prokázat, má-li být úspěšný), že v důsledku rozhodnutí správního orgánu došlo k dotčení právní sféry žalobce.¹¹⁹

Žalobce musí ve své žalobě mimo jiné uvést označení ostatních účastníků soudního řízení.¹²⁰ Oproti „klasickému“ spornému řízení zde ovšem žalobce nevymezuje, kdo skutečně bude účastníkem řízení. Okruh účastníků je zde totiž vymezen *ex lege* tak, že jde o účastníky řízení před správním orgánem. Povinnost žalobce zde tedy má jakousi informační funkci ve vztahu k soudu, který má v tomto případě odpovědnost za vymezení účastníků. V tomto ohledu je tak úprava části páté o. s. ř. obdobná úpravě řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Účastníkem řízení poté bude i ten, s kým správní orgán jako s účastníkem nejednal, ačkoliv jím ve skutečnosti byl.¹²¹

Účastníkem řízení dle části páté o. s. ř. naopak nebude správní orgán.¹²² Úprava totiž vychází z toho, že správní orgán v tomto řízení nemusí hájit žádný konkrétní veřejný zájem, jako je tomu ve správním soudnictví.¹²³ Správní orgán toliko poskytuje soudu správní spis a v rámci „obhajoby“ svého rozhodnutí mu soud umožní, aby se k žalobě

¹¹⁶ Ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 250g odst. 1 písm. c) o. s. ř.

¹¹⁷ Ustanovení § 250a o. s. ř.

¹¹⁸ Ustanovení § 246 o. s. ř.

¹¹⁹ MOTT, Tomáš. § 246 [Podání žaloby]. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201-250l občanského soudního řádu. 3. Vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 236.

¹²⁰ Ustanovení § 246 odst. 2 o. s. ř.

¹²¹ MOTT, Tomáš. § 250a [Řízení o žalobě]. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201-250l občanského soudního řádu. 3. Vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 250.

¹²² Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 1. 2006, sp. zn. 52 Co 3/2005.

¹²³ Viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46, bod 35.

písemně vyjádřil.¹²⁴ S účinností od 1. 7. 2023 pozice správního orgánu ještě posílí v tom smyslu, že se soud bude muset s jeho rozhodnutím vypořádat v odůvodnění rozsudku.¹²⁵

2.3.4 Odkladný účinek žaloby

Podání žaloby dle části páté o. s. ř nemá odkladný účinek na právní moc ani vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu.¹²⁶ Odložit právní moc nebo vykonatelnost ovšem může soud na žádost žalobce.

Odklad vykonatelnosti lze přiznat u takového rozhodnutí, které lze exekvovat. U takových rozhodnutí poté nelze odložit jejich právní moc. Odložit právní moci lze u rozhodnutí, u kterých nepřichází v úvahu jejich nucený výkon.¹²⁷ U výroku o náhradě tak lze uvažovat o odkladu vykonatelnosti.

Dle Mottla je na žalobci, aby svoji žádost o odklad vymezil buď jako žádost o odklad vykonatelnosti, nebo jako žádost o odklad právní moci (obojí být přiznáno nemůže). Soud je takovým návrhem vázán, ovšem hodnotí ho podle jeho skutečného obsahu. Pokud tedy soud shledá rozpor mezi tím, co žalobce požaduje, a tím, jaké uvádí důvody, resp. charakterem výroku rozhodnutí správního orgánu, vyzve žalobce k odstranění vad podání postupem dle § 43 o. s. ř.¹²⁸ Svoboda se k vázanosti soudu tímto návrhem staví obdobně.¹²⁹

Předpokladem pro odklad vykonatelnosti je skutečnost, že by neprodleným výkonem hrozila žalobci vážná újma. Proto mám za to, že tento institut nebude ohledně náhrady za vyvlastnění příliš často užíván. Žalobcem by tedy musel být ten, kdo je povinen náhradu platit, tedy vyvlastnitel. To typicky nebude subjekt, pro který bude zaplacení náhrady představovat závažnou újmu, navíc v situaci, kdy sám o vyvlastnění ve svůj prospěch žádá. Nicméně vyloučeno to není, zmínit lze např. účel vyvlastnění dle § 170 odst. 2 stavebního zákona, kdy může být vyvlastnitelem v zásadě kdokoli, včetně fyzických osob. Nicméně i tak bude nutné přihlídnout k poměrům účastníka, kterému je

¹²⁴ Ustanovení § 250c odst. 1 a 2 o. s. ř.

¹²⁵ Viz § 250j odst. 1 o. s. ř. ve znění zákona č. 105/2023 Sb.

¹²⁶ Ustanovení § 248 odst. 1 o. s. ř.

¹²⁷ SVOBODA, Karel. § 248 [Účinky podání žaloby]. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1133.

¹²⁸ MOTTL, Tomáš. § 248 [Podání žaloby]. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení*. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201-250l občanského soudního řádu. 3. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 243.

¹²⁹ SVOBODA, Karel. § 248 [Účinky podání žaloby]. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1133.

rozhodnutí ku prospěchu,¹³⁰ a kterému bylo v tomto případě navíc silně zasaženo do jeho práv.

2.3.5 Projednání žaloby a předmět řízení

Řízení dle části páté o. s. ř. je založené na myšlence znovuprojednání věci, o které již bylo rozhodnuto. Samotný předmět řízení se tedy odvíjí od předmětu řízení před správním orgánem. Z tohoto důvodu § 250b odst. 2 a 3 o. s. ř. stanoví, že se s výjimkou procesního nástupnictví již nesmí měnit okruh účastníků, který zde byl v době rozhodnutí správního orgánu, stejně tak nesmí být měněn návrh, o kterém správní orgán rozhodoval. Obdobné logiky se drží i ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř., které rovněž vychází z toho, že předmět řízení před soudem se bude týkat předmětu řízení, který souvisí s předmětem řízení vedeným před správním orgánem, byť návrhy každého účastníka jsou odlišné.¹³¹ Ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř. je ve vztahu k obecnému spojení a vyloučení věcí dle § 112 o. s. ř. speciálním pravidlem. Jinými slovy, je-li podáno více žalob související s jedním rozhodnutím správního orgánu, dochází okamžikem doručení každé další žaloby ze zákona k jejich sloučení s tím, že zákon nepřipouští jejich vyloučení k samostatnému řízení.¹³²

V této části je rovněž vhodné zastavit se u § 28 odst. 3 VyvlZ. První dvě věty stanoví, že soud má určit všechny okolnosti, aby dospěl ke spravedlivé náhradě s tím, že v odůvodněných případech stanoví částku vyšší, a to s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku či stavby, popřípadě s přihlédnutím k mimořádným okolnostem věci. Třetí věta poté stanoví, že kromě náhrad uvedených v § 10 VyvlZ lze vyvlastňovanému poskytnout v určitých tam vymezených případech částku vyšší s tím, že stanoví pro každý případ, o kolik procent oproti ceně stanovené především dle § 10 odst. 1 písm. a) se může odchýlit. Literatura hovoří o pravidlech stanovených v § 28 odst. 3 VyvlZ jako o moderačním právu soudu¹³³ či o dodatečné náhradě.¹³⁴ Jedná se o ustanovení, které je hojně kritizované. Mnozí autoři především

¹³⁰ Tamtéž, s. 1134.

¹³¹ Viz též VONDRUŠKA, Tomáš. § 250b [Projednání žaloby]. In: LUDVÍK, David, IŠTVÁNEK, František a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. Díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1348.

¹³² Tamtéž.

¹³³ HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ Robert. § 28 [Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 173.

¹³⁴ ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Vyvlastnění pozemků. In: FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 128.

považují za nešťastné, že možnost aplikovat § 28 odst. 3 VyvlZ přísluší toliko soudům, nikoli již vyvlastňovacím úřadům.¹³⁵

Osobně mám za to, že se lze toto ustanovení vykládat dvěma způsoby. Prvním způsob jsem již naznačil výše, tento vychází z prostého jazykového výkladu § 28 odst. 3 VyvlZ, který je jednoznačný. Nemůžeme tak dojít k jinému závěru než, že pravomocí ke zvýšení náhrady dle tohoto ustanovení disponují toliko soudy.

Já mám ovšem za to, že by se mělo toto ustanovení vykládat systematicky v kontextu celého zákona. Ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ stanoví, že náhrada se má stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídaly majetkové újmě. Toto ustanovení opravňuje vyvlastňovací úřad k tomu, aby stanovil náhradu individuálně ve vztahu k vyvlastňovanému. Jinými slovy, vyvlastňovací úřad se může odchýlit od ceny zjištěné znaleckým posudkem.¹³⁶ To ostatně dle mého názoru vyplývá již ze samotné možnosti vyvlastňovacího úřadu hodnotit znalecký posudek jako jakýkoliv jiný důkaz.¹³⁷ Z jazykového a výkladu ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ poté vyplývá, že vyvlastňovací úřad může zohlednit i jiné okolnosti, než ty které je třeba zohlednit pro stanovení obvyklé ceny, tedy např. i ty, které výslovně vylučuje § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku.

Čistě jazykový výklad by poté vedl k tomu, že vyvlastňovací úřad má posuzovat všechna kritéria krom těch v § 28 odst. 3 VyvlZ, či by jakkoli jinak zpochybnil možnost vyvlastňovacího úřadu odchýlit se od ceny stanovené znaleckým posudkem.¹³⁸ Nicméně z § 28 odst. 3 VyvlZ nelze dle mého názoru jakkoli dovodit, že by vyvlastňovací úřad neměl znalecký posudek hodnotit, a tedy neměl mít i možnost se v odůvodněných případech od znaleckého posudku odchýlit,¹³⁹ jsou-li k tomu důvody.

¹³⁵ Viz. HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ Robert. § 28 [Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 174-175, či FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 32.

¹³⁶ K tomu srov. též kapitulu 3.2.

¹³⁷ K povinnosti správního orgánu hodnotit znalecký posudek jako důkaz srov. rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2010, č. j. 7 Afs 50/2010-60, č. 2138/2010 Sb. NSS, kde NSS odkazuje i na judikaturu zabývající se hodnocením znaleckých posudků civilními soudy.

¹³⁸ HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ Robert. § 28 [Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 173.

¹³⁹ K tomu srov. slovenskou právní úpravu, kde vyvlastňovací orgány tuto možnost nemají, a s tím související dopady na soudní ochranu ve věcech vyvlastnění, viz kapitola 4.4.1.

Nedostatkem tohoto výkladu může být znění § 10 odst. 3 VyvlZ, ve kterém se výslovně uvádí, že náhrada má odpovídat majetkové újmě. Okolnosti uvedené v § 28 odst. 3 VyvlZ je ovšem třeba alespoň do značné míry vnímat spíše jako cenu zvláštní obliby. Je tak třeba si odpovědět na otázku, jaká je povaha ceny zvláštní obliby a zda ji může vyvlastňovací úřad taktéž zohlednit. Cena zvláštní obliby reflektuje spíše újmu nemajetkovou než majetkovou. Náhrada zde poté plní i satisfakční funkci.¹⁴⁰

O důležitosti zohlednit při stanovení náhrady cenu zvláštní obliby píše Petrov, který má za to, že právě přiznání ceny zvláštní obliby může dosáhnout ekonomické efektivity.¹⁴¹ Petrov tak předložil velmi silný „ekonomický“ argument, že teprve požadavek ceny zvláštní obliby je schopen zajistit subsidiaritu vyvlastnění tak, aby se jednalo skutečně o poslední možnost realizace určitého cíle ve veřejném zájmu, a proto by měl být standardem při určování výše náhrady za vyvlastnění. Petrov otevírá rovněž otázku, zda § 10 odst. 1 a 2 VyvlZ ústavně konformní. Dle mého názoru ústavně konformním tato ustanovení, neboť je třeba v tomto ohledu upozornit právě na § 10 odst. 3 VyvlZ, který takové zohlednění dle mého názoru umožňuje.

K podobným závěrům o nedostatečnosti náhrady ve výši tržní ceny dochází v určitých případech i Ting Xu. Autor se na problematiku dívá z hlediska ukotvení jednotlivce do určité společnosti, tedy z hlediska tzv. *law-and-community approach*. Ve své práci se zaobírá tím, zda poskytnutí „pouze“ tržní ceny, představuje skutečně dostatečnou kompenzaci. Dospívá přitom k závěru, že tomu tak mnohdy nebude. Mimo jiné v případě dlouholetého vlastníka rodinného domu ve stabilní obytné oblasti lze mít za to, že ani vyplacením plné tržní ceny nedojde k úplnému odčinění ztráty, zvláště pak v případech narušení tzv. neinstrumentálního společenství, tedy např. narušení soužití ve společném prostředí (lokalitě, kultuře a sociální tradici).¹⁴²

Tyto okolnosti zjevně do určité reflektoval i Ústavní soud ve svém nálezu, byť se věcně zabýval jinou problematikou: „*S ohledem na pouze ekonomický rozměr této*

¹⁴⁰ BEZOUŠKA, Petr. § 2969 [Náhrada při poškození věci]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Komentář. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1750.

¹⁴¹ PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění: Proč má převýšit obvyklou cenu. In: *Jinepravo.cz* [online]. 2011 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma.html>.

¹⁴² XU, Ting. A Law-and-Community Approach to Compensation for Takings of Property under the European Convention on Human Rights. *Legal Studies: The Journal of the Society of Legal Scholars* [online]. 2019, č. 3, s. 406 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/1st.2018.26>.

problematiky, redukovaný na investiční aspekt, to však znamená také to, že např. na rozdíl od vyvlastnění rodinného domku nebude přihlížet k citovým aspektům, sociálním vazbám a důsledkům...“¹⁴³ Ústavní soud tak v určitých případech připouští i zohlednění okolností, které neodrážejí čistě jen tržní cenu věci. Nutno podotknout, že tento závěr učinil v době, kdy zákon o vyvlastnění § 28 odst. 3 VyvlZ v tomto znění neobsahoval, resp. neobsahoval žádné ustanovení, ze kterého by měla vyplývat rozdílná pravidla pro stanovení náhrady před vyvlastňovacím úřadem a soudem. Stejně tak tehdejší § 10 odst. 3 věty první VyvlZ obsahoval stejnou formulaci jako nynější § 10 odst. 3 VyvlZ, tedy zkráceně to, že má náhrada odpovídat majetkové újmě. Jinými slovy, je tak zřejmé, že obdobná „netržní“ kritéria mohly v období do 31. 1. 2013 zohlednit jak soudy, tak i vyvlastňovací úřady.

Kromě toho lze poukázat na úpravu z období první republiky, která výslovně nepřipouštěla při stanovení náhrady přihlížet k ceně zvláštní oblíby,¹⁴⁴ což je posun oproti nynější úpravě, která nepřipouští zohlednit cenu zvláštní oblíby toliko ve vztahu k určení obvyklé ceny, obvyklá cena a náhrada za vyvlastnění jsou ovšem rozdílné kategorie.

Ostatně k závěru, že náhrada za vyvlastnění spočívající v čistě tržní ceně věci může být v určitých případech nedostatečná, dospěl i Evropský soud pro lidská práva, a to především v situacích, kdy by vyvlastňovaný majetek představoval hlavní zdroj příjmu vyvlastňovaného.¹⁴⁵ I tato okolnost by dle § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku neměla být zohledněna, ostatně nebyla ani na základě arménských předpisů, které také vycházely z tržního ocenění. Proto je nutné trvat na jejím zohlednění dle § 10 odst. 3 VyvlZ. Jak ostatně uvádí Knetsch a Borcharding, tržní cena neodráží vždy hodnotu, kterou má vyvlastňovaný majetek pro jeho vlastníka.¹⁴⁶ Zjednodušeně řečeno, věc má pro vlastníka takovou hodnotu, že by ji za tržní cenu nikdy neprodal. Je-li mu věc vyvlastněna za tržní cenu, představuje to pro něj ztrátu. Mám přitom za to, že § 10 odst.

¹⁴³ Nález ÚS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 67.

¹⁴⁴ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 44/1927 Sb. z. a n.

¹⁴⁵ Rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2018 ve věci *Osmanyan a Amiraghyan proti Arménii*, stížnost č. 71306/11, bod 69, především lze poukázat na následující pasáž, ze které vyplývá, že se tento závěr může týkat i jiných okolností než pouze ztráty zdroje příjmu: „*In the Court's opinion, such a situation may arise in particular if the property the person was deprived of constituted his main, if not only source of income and the offered compensation did not reflect that loss.*“

¹⁴⁶ KNETSCH, Jack, BORCHARDING, Thomas. Expropriation of Private Property and the Basis for Compensation. *The University of Toronto Law Journal* [online]. 1979, č. 3, s. 237-239 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/825442>.

3 VyvlZ je konstruován tak, že má představovat právě náhradu takovéto „individualizované“ újmy, která nutně zahrnuje i určitou cenu zvláštní obliby zmírňující tvrdost vyvlastnění, tedy obdobně, jak činí § 28 odst. 3 VyvlZ.

Ani nyní účinný zákon tuto pravomoc vyvlastňovacím úřadům výslovně nebere, jak jsem již naznačil výše. Pouze stanoví určitá přesnější kritéria a meze, byť jsou systematicky zařazeny v části vztahující se na řízení před soudem. Ze zákona ani z důvodové zprávy nevyplývá, že by zákonodárce chtěl tuto pravomoc vyvlastňovacímu úřadu odejmout a ponechat ji toliko soudům.¹⁴⁷ Za situace, kdy není zřejmý úmysl zákonodárce, měl by být zachován spíše stávající výklad, jak ostatně ve své judikatuře zmiňuje i Ústavní soud.¹⁴⁸ Pro inspiraci lze rovněž odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu, která, zjednodušeně řečeno, vychází do značné míry z toho, že není-li významový posun jednoznačně zřejmý z textu zákona, měl by být tento posun podpořen alespoň důvodovou zprávou. Není-li tomu tak, měl by v duchu právní jistoty převážít dosavadní výklad.¹⁴⁹ Jinými slovy, mohl-li se vyvlastňovací úřad před § 28 VyvlZ odchýlit od ceny stanovené znaleckým posudkem, a to i tak, že mohl zohlednit i jiné skutečnosti než tržní cenu předmětu vyvlastnění, je třeba setrvat na výkladu, že tak může učinit i dle zákona o vyvlastnění v účinném znění, neboť ze zákonné úpravy nelze jednoznačně dovodit jiný závěr.

Na druhou stranu nelze ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ ignorovat. Ve světle shora uvedeného je nutné, aby kritéria a meze podle § 28 odst. 3 VyvlZ reflektoval při své úvaze, zda a jak se odchýlí od ceny stanovené znaleckým posudkem. Nelze totiž akceptovat, aby vyvlastňovací úřad disponoval větším prostorem pro uvážení než soud, který jeho rozhodnutí „přezkoumává.“ Vyvlastňovací úřad by tedy měl tato kritéria a meze při případném zvyšování náhrady respektovat. Jinými slovy, ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ představuje pro vyvlastňovací úřad určitý referenční rámec daný mu zákonodárcem, ve kterém se musí pohybovat při uplatňování své pravomoci odchýlit se od ceny stanovené znaleckým posudkem.

¹⁴⁷ Opačný přístup lze dovodit naopak ze slovenské úpravy, a to jak ze samotného textu zákona, tak i z důvodové zprávy, viz kapitola 4.4.1.

¹⁴⁸ Viz náleží ÚS ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11: „*Ne vždy lze ovšem takovou změnu považovat za skutečně nezbytnou, a proto Ústavní soud v této souvislosti akcentoval princip zdrženlivosti; pravidlem by tak mělo být, že není-li zcela jasné, který z výkladů si zaslouží přednost, měla by být zachována dosavadní judikatura (non liquet).*“

¹⁴⁹ K tomu srov. rozsudek NS ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 26 Cdo 1454/2016, uveřejněný pod č. 61/2018 Sbírky soudních rozhodnutí stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

Mám za to, že právě a jen tímto výkladem lze dosáhnout účelu, který zákonodárce pravděpodobně sledoval, a to přiznat vyvlastňovaným, jejichž zájmy jsou upozaděny ve prospěch veřejného zájmu, vyšší odškodnění lépe reflektující jejich skutečnou újmu. Těžko si lze naopak představit, že by úmyslem zákonodárce bylo, aby se vyvlastňování, kterým je závažným způsobem zasahováno do základních práv, museli tohoto vyššího standardu domáhat až v řízení před soudem, a tedy nutit vyvlastňované vyvolávat soudní řízení, aby jim mohla být přiznána náhrada ve výši, na kterou mají právo. Pro úplnost lze dodat, že o možnosti zvýšit náhradu za účelem odstranění tvrdosti vyvlastnění se zmiňují rovněž autoři komentáře k zákonu o vyvlastnění.¹⁵⁰

Nadto by se čistě jazykový výklad § 28 odst. 3 VyvlZ vymykal koncepci části páté o. s. ř. Pokud by vyvlastňovací úřady neměly pravomoc aplikovat § 28 odst. 3 VyvlZ (resp. užít své pravomoci v mezích daných § 28 odst. 3 VyvlZ, jak popsáno výše), nemohlo by se takovéto řízení zcela označit za opětovné projednání. Nemám za to, že by se zákonodárce chtěl touto cestou vydat. Je ostatně zcela patrné, že mohou nastat situace, kdy vyvlastňovacímu úřadu (stejně tak i ostatním subjektům vyvlastňovacího řízení) je zřejmé, že je dán skutkový stav odpovídající § 28 odst. 3 VyvlZ, ale nemůže na něj reagovat tak, aby jeho rozhodnutí v řízení dle části páté o. s. ř. mohlo „obstát.“ Touto uměle vytvořenou motivací k podávání žalob by tedy došlo k nabourání jedné z pozitivních částí páté části o. s. ř., a sice odbřemenění soudů (byť uznávám, že toto ustanovení nemá samozřejmě příliš velký potenciál soudy zahltit). Čistě jazykový výklad by byl taktéž nelogický ve vztahu k § 250i o. s. ř., který stanoví, že soud žalobu zamítne, pokud správní orgán ve věci rozhodl správně. Správní orgán by tak mohl rozhodnout správně, ale navzdory tomu by jeho rozhodnutí mělo být změněno.¹⁵¹

Uznávám sice, že § 28 odst. 3 věta třetí VyvlZ výslovně stanoví: „*kromě náhrad uvedených v § 10.*“ Na druhou stranu u konkrétních důvodů se hovoří o navýšení oproti ceně stanovené dle § 10 odst. 1 písm. a), 4 a 5 VyvlZ. To je dle mého názoru nutno vykládat jako odlišení od čistě „posudkové“ ceny, nikoli „finální“ náhrady stanovené dle § 10 odst. 3 VyvlZ. Byť „finální“ náhrada stanovená vyvlastňovacím úřadem

¹⁵⁰ HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ Robert. § 10 [Náhrady při vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 75.

¹⁵¹ Z tohoto ustanovení zná sice právní řád jednu výjimku, a sice tu, že soud vychází ze stavu ke dni vydání rozhodnutí. To je ale odůvodněno samotnou podstatou řízení spočívající na znovuprojednání věci, naproti tomu jazykový výklad § 28 odst. 3 VyvlZ by vedl naopak proti této zásadě, jak uvedeno výše.

z „posudkové“ ceny taktéž vychází, neznamená to, že musí být stejná, naopak může zohledňovat další okolnosti, jak uvedeno výše.

Mám tedy za to, že i přes jasné znění § 28 odst. 3 VyvZ nepřichází v úvahu čistě jazykový výklad. Má-li vyvlastňovací úřad možnost se od ceny dle znaleckého posudku odchýlit, není možné, aby při tom nezohledňoval kritéria, která musí zohlednit soud přezkoumávající rozhodnutí o vyvlastnění. Naopak vyvlastňovaný by měl důvodně očekávat, že vyvlastňovací úřad posoudí jeho věc ze všech hledisek, přičemž na soud by se měl obrátit toliko v případech nezákonnosti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

Shora uvedený výklad ovšem nic nemění na tom, že by se měl text zákona v tomto smyslu změnit. Mělo by se tak dít již jen z toho důvodu, že řízení dle části páté o. s. ř. již ze své podstaty není uzpůsobené k tomu, aby kultivovalo rozhodovací praxi správních orgánů, k čemuž spíše slouží řízení proti rozhodnutí správního orgánu dle s. ř. s. V úvahu připadají v zásadě dvě varianty. Buď se může přistoupit k výslovnému rozšíření této pravomoci i na vyvlastňovací úřady (s tím by souviselo i jiné systematické zařazení tohoto ustanovení), nebo je možné toto ustanovení vypustit. Vládní návrh zákona o vyvlastnění se přiklonil k první variantě, kdy § 14 výslovně stanoví, že vyvlastňovací úřady mají zohlednit všechna kritéria tak, aby dospěly ke spravedlivé náhradě, přičemž se může odchýlit i od ceny stanovené znaleckým posudkem. Na druhou stranu návrh již neobsahuje žádná určitější kritéria, jak to činí § 28 odst. 3 věta třetí VyvZ.¹⁵²

2.3.6 Dokazování a koncentrace řízení

Ustanovení § 250e odst. 1 o. s. ř. obsahuje důležité pravidlo, že soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem. Ustanovení tedy umožňuje, aby soudy posuzovaly i skutková zjištění správního orgánu, čímž dochází k zajištění tzv. plné jurisdikce soudu. Možnost provádění důkazů je zde širší oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, což vyplývá z toho, že soud je v tomto případě apelační instancí, nikoli kasační.¹⁵³ Provedení opakovaného dokazování je rovněž podmínkou

¹⁵² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 6-7 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

¹⁵³ SVOBODA, Karel. *Dokazování*. Praha: Aspi Wolters Kluwer, 2009, s. 238.

pro to, aby se mohl soud od skutkových zjištění správního orgánu odchýlit.¹⁵⁴ Na druhou stranu má soud možnost převzít skutková zjištění správního orgánu.¹⁵⁵

Smyslem dokazování v řízení dle části páté o. s. ř. je spolehlivě zjistit skutkový stav tak, aby soud mohl věc náležitě právně posoudit.¹⁵⁶ Soud má poměrně obtížnou pozici v tom, jak moc být aktivní v případě, kdy účastník výslovně nerozporuje určitá skutková zjištění. Neměl by totiž přebírat skutková zjištění správního orgánu, která jsou ve zjevném rozporu s důkazy, ze kterých mají vycházet. Na druhou stranu by neměl vyhledávat vady ve skutkových zjištěních, která nejsou ihned patrná, v opačném případě by mohl totiž narušit svoji nestrannost. Pokud samozřejmě některý z účastníků přímo zpochybní některá skutková zjištění, soud by měl tuto skutečnost prověřit.¹⁵⁷ To ovšem neznamená, že by musel např. provést vždy účastníky navržené důkazy, které skutková zjištění správního orgánu zpochybňují. Pokud má soud za to, že správní orgán dospěl k takovým skutkovým zjištěním, které poskytují v tomto směru spolehlivý základ, může je vzít za svá, přičemž z tohoto důvodu může rovněž zamítnout návrh účastníka na provedení důkazu.¹⁵⁸ Co se týká samotného dokazování, uplatní se přiměřená pravidla obsažená v části třetí hlavě druhé o. s. ř.¹⁵⁹

Koncentrací řízení dochází k nastolení stavu, kdy již nelze tvrdit další rozhodné skutečnosti ani označit důkazy k jejich prokázání. Tento okamžik nastává v řízení podle části páté o. s. ř. skončením přípravného jednání (byli-li nařízeno), případně do uplynutí lhůty dle § 114c o. s. ř., jinak do konce prvního jednání, které se v řízení před soudem konalo. Z tohoto pravidla poté existují i výjimky, především lze zmínit výzvu dle § 118a odst. 2 o. s. ř.¹⁶⁰

Opět je třeba připomenout, že se ve vyvlastňovacím řízení uplatní dle § 22 odst. 2 VyvL zásada koncentrace. Oproti řízení dle § 65 a násl. o. s. ř. zde nemá tato skutečnost v zásadě žádný význam. Jak žalobce, tak ale i ostatní účastníci řízení, mohou uvádět

¹⁵⁴ VONDRUŠKA, Tomáš. § 250e [Skutková zjištění soudu]. In: LUDVÍK, David, IŠTVÁNEK, František a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. Díl. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009, s. 1358.

¹⁵⁵ Ustanovení § 250e odst. 2 o. s. ř.

¹⁵⁶ MOTTL, Tomáš. § 250e [Řízení o žalobě]. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení*. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201-250l občanského soudního řádu. 3. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 260.

¹⁵⁷ SVOBODA, Karel. *Dokazování*. Praha: Aspí Wolters Kluwer, 2009, s. 239.

¹⁵⁸ Usnesení ÚS ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 4251/18, především bod 12.

¹⁵⁹ SVOBODA, Karel. § 250e [Plná jurisdikce soudu]. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1153.

¹⁶⁰ Ustanovení § 250d odst. 1 o. s. ř.

nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy, a mohou tak zhojit nedostatek své aktivity v řízení před správním orgánem.¹⁶¹ V tomto aspektu se tedy objevuje charakter řízení dle části páté o. s. ř. spočívající ve znovuprojednání věci, nikoli přezkumu jako takovém.

2.3.7 Rozhodnutí o žalobě

Nerozhoduje-li soud meritorně, může usnesením žalobu odmítnout, nebo řízení zastavit. Odmítnutí žaloby připadá v úvahu v případech uvedených v § 250g o. s. ř., konkrétně se jedná o situace, kdy byla žaloba podána opožděně, byla podána někým, kdo k žalobě není oprávněn, nebo je-li žaloba nepřijatelná. Kromě těchto výslovně zde vypočtených důvodů je třeba s ohledem na § 245 a § 246 o. s. ř. zohlednit také důvod odmítnutí v § 43 o. s. ř. Co se týká zastavení řízení, tak to připadá v úvahu v případě zpětvzetí žaloby či zpětvzetí návrhu, kterým bylo zahájeno řízení před správním orgánem.

Rozhoduje-li soud naopak v meritu věci, může žalobu zamítnout, nebo nahradit rozhodnutí správního orgánu. Obě tato rozhodnutí mají formu rozsudku. Při vydání rozhodnutí, kterým se nahrazuje rozhodnutí správního orgánu, to výslovně vyplývá z § 250j odst. 1 o. s. ř. Při zamítnutí žaloby to je nutné dovodit z § 152 odst. 1 věty první o. s. ř. ve spojení s § 245 o. s. ř. Proti oběma meritorním rozhodnutím je možné podat odvolání.

Soud žalobu zamítne, dojde-li k závěru, že správní orgán rozhodl ve věci správně. Za věcně správné je třeba považovat takové rozhodnutí správního orgánu, které je ve svém výroku shodné s tím, jak měla být věc rozhodnuta dle názoru soudu. Není přitom samo o sobě rozhodné, zda soud a správní orgán učinily shodná zjištění nebo závěry o skutkovém stavu ani to, zda a do jaké míry shodně aplikovaly hmotné právo.¹⁶²

Naopak, dojde-li soud k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, nahradí v této části rozhodnutí správního orgánu svým rozsudkem. Je ovšem třeba poznamenat, že soud rozhoduje za právního a skutkového stavu ke dni vyhlášení rozsudku.¹⁶³ Jinými slovy, rozhodnutí správního orgánu může být zcela bezvadné, nicméně soud ho svým rozhodnutím může nahradit např. v důsledku nově zjištěného skutkového stavu (např.

¹⁶¹ SVOBODA, Karel. § 250d [Koncentrace řízení]. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1148.

¹⁶² Viz usnesení NS ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 32 Cdo 1108/2009.

¹⁶³ Ustanovení § 154 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 245 o. s. ř.

po předložení zcela nových důkazů) či v důsledku zákona, který nabyl účinnosti mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu a vyhlášením rozsudku.

Zajímavá je otázka, zda může soud nahradit rozhodnutí správního orgánu usnesením, kterým schválí smír účastníků řízení, včetně toho, zda se tak může stát u výroku o náhradě za vyvlastnění.

Předně je třeba poznamenat, že se otázkou aplikace § 99 o. s. ř. v řízení podle části páté o. s. ř. již zabýval Nejvyšší soud, a sice ve svém usnesení ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 28 Cdo 301/2005. Nejvyšší soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v tomto řízení není možné smír schválit. Aprobval tak závěry nižších instancí vycházející především z doslovného znění § 250j odst. 1 o. s. ř., které výslovně stanoví, že nahrazuje-li soud rozhodnutí správního orgánu, učiní tak rozsudkem. Jelikož soud schvaluje smír „pouze“ usnesením,¹⁶⁴ je zřejmé, že tímto způsobem rozhodnout nelze.

Tomuto výkladu lze ale oponovat tím, že povaha řízení dle části páté o. s. ř. se odvíjí od povahy řízení před správním orgánem. Pokud má tedy řízení před správním orgánem charakter sporného řízení a jeho výsledek je podle hmotného práva v dispozici účastníků, není žádný důvod, proč by jím nemohli disponovat v řízení dle části páté o. s. ř. Schválí-li následně soud účastníky dohodnutý smír, nahrazuje toto usnesení rozhodnutí správního orgánu.¹⁶⁵ K obdobným závěrům dochází i Drápal, který ještě doplňuje, že schválený smír má účinky pravomocného rozsudku, protože se jím nahrazuje rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 250j odst. 2 o. s. ř.¹⁶⁶

Osobně se přikláním k názoru, který zastávají tito dva autoři. Kromě argumentů, které předestřeli, mám rovněž za to, že neumožnit paušálně u všech řízení dle části páté o. s. ř. by bylo v rozporu se základními cíli, k jejichž naplnění má občanské soudní řízení směřovat, a sice s cílem *upevňování a rozvíjení zásad soukromého práva* dle § 3 o. s. ř. Jedná-li se totiž o právu, které je v dispozici účastníků, není žádný důvod, aby soudy do této dispoziční sféry zasahovaly a bránily dohodě. Naopak by ji měly v řízení vhodně procesně zohlednit, a sice schválením smíru.

¹⁶⁴ Ustanovení § 99 o. s. ř. ve spojení s § 167 odst. 1 o. s. ř.

¹⁶⁵ SVOBODA, Karel. § 250j [Nové rozhodnutí]. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1162.

¹⁶⁶ DRÁPAL, Ljubomír. § 250j [Rozhodnutí o věci rozsudkem]. In: DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 2056–2057.

Dospěl-li jsem tedy k závěru, že v určitých případech může soud v řízení dle části páté o. s. ř. schválit smír a nahradit jím rozhodnutí správního orgánu, je třeba odpovědět na otázku, zda je tak možné i v případě znovuprojednání náhrady za vyvlastnění.

Jak jsem již naznačil, schválení smíru je vyhrazené typicky pro sporná řízení. Je ovšem řízení o vyvlastnění sporným řízením? Bez jakýchkoliv pochyb je vyvlastňovací řízení zvláštním řízením správním, na které se vztahuje správní řád. V § 141 odst. 1 s. ř. je sporné řízení definované jako řízení, ve kterém orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv a spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Předmětem tohoto řízení je tedy spor vyplývající buď z veřejnoprávních smluv, nebo soukromoprávních vztahů.¹⁶⁷ V tomto ohledu tedy jistě vyvlastňovací řízení není řízením sporným.

Na druhou stranu nelze nevnímat specifika tohoto řízení. Úprava zákona o vyvlastnění motivuje k tomu, aby k dohodě došlo, byť mimo vyvlastňovací řízení. Účelem vyvlastnění není nedobrovolný přechod vlastnického práva, ale umožnit realizaci předmětu vyvlastnění. Tento účel může být naplněn zcela mimo rámec vyvlastňovacího řízení, které představuje toliko subsidiární možnost k jeho naplnění. Naopak přednost se dává tomu, aby osoby upravily své poměry relativně dobrovolně mimo vyvlastňovací řízení tak, jak samy uznají za vhodné. Mám za to, že ke stejnému cíli by mělo směřovat i opětovné projednání v řízení před civilním soudem. Účastníci řízení by nejlépe měli vědět, jak uspořádat své majetkové poměry v situaci, kdy již k vyvlastnění došlo.

V samotném vyvlastňovacím řízení uzavření smíru sice není možné. Nelze ovšem přehlédnout, že ve vyvlastňovacím řízení se souběžně rozhoduje jak o vyvlastnění, tak o náhradě. Těžko si lze představit, že by vyvlastňovaný souhlasil s vyvlastněním, ale nesouhlasil by s náhradou. Naopak, bude souhlasit s vyvlastněním maximálně v těch případech, kdy částku bude považovat za dostačující. V tomto „konsenzuálním“ případě ovšem není třeba vyvlastňovací řízení vůbec konat a lze učinit dohodu mimo vyvlastňovací řízení, jak popisují i výše.

V momentě, kdy už je ovšem o vyvlastnění jako takovém rozhodnuto, nevidím důvod, proč by se účastníci nemohli dohodnout na náhradě. Ostatně se jedná o odškodnění za ztrátu vlastnického práva, jehož hodnoty si nejlépe musí být vědom sám vyvlastňovaný,

¹⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš. § 141 [Sporné řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 707.

nikoli soud, který by měl řešit toliko „spor“ mezi oběma účastníky, nedojde-li k dohodě. Mám za to, že v tomto směru by mohla být inspirací i francouzská právní úprava, která i po samotném vyvlastnění připouští možnost dohody o náhradě a připouští tak právě možnost smírného řešení jak ve fázi před vyvlastněním, tak po vyvlastnění, kdy je sporná již jen otázka náhrady.¹⁶⁸

2.4 Specifika soudního přezkumu dle liniového zákona

Liniový zákon se vztahuje na postupy při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, stejně tak i při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění těchto staveb, včetně následného soudního přezkumu. Jedná se o zákon speciální ve vztahu k zákonu o vyvlastnění, ale i k ve vztahu k s. ř. s. a o. s. ř., jehož cílem je urychlit realizaci těchto staveb, včetně majetkoprávní přípravy a následného soudního přezkumu.¹⁶⁹ Je tak zřejmé, že jedním z řízení, na které se liniový zákon může vztahovat, je vyvlastňovací řízení a na něj navazující soudní přezkum. Tento v zásadě zřejmý závěr dovodil i v řízení o ústavní stížnosti také Ústavní soud,¹⁷⁰ na jehož závěry navázal Nejvyšší správní soud.¹⁷¹

Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění je významné ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona, dle jehož věty první se zkracuje lhůta k napadení výroku o vyvlastnění i výroku o náhradě za vyvlastnění na polovinu. V případě aplikace liniového zákona tak lhůta k podání žaloby proti výroku o vyvlastnění činí 1 měsíc a proti výroku o náhradě 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že řízení spadá do působnosti tohoto zákona, ovšem nepostačí k tomu, aby ke zkrácení lhůt skutečně došlo. Vzhledem k tomu, že dochází zkrácením obecné lhůty k zásahu do právní jistoty osob, je nutné tento zásah procesně kompenzovat.¹⁷² Tomu ostatně odpovídá ustanovení § 2 odst. 1 liniového zákona, které stanoví, že správní orgán poučí v oznámení o zahájení řízení účastníky o tom, že se na řízení liniový zákon vztahuje.

¹⁶⁸ K tomu srov. kapitolu 4.4.2.

¹⁶⁹ Viz § 1 odst. 1 liniového zákona.

¹⁷⁰ Viz usnesení ÚS ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II ÚS 3951/12.

¹⁷¹ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 6 As 94/2015-20.

¹⁷² Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008-83, č. 1980/2010 Sb. NSS, zejména bod 33.

Soudy poté netrvají striktně na tom, že se žalobce měl dozvědět o aplikovatelnosti liniového zákona z poučení o zahájení řízení, ale jejich judikatura stojí na závěrech, že tato skutečnost musela vyplývat ze správního řízení jako takového, resp. musí vyplývat ze správního rozhodnutí.¹⁷³ Ostatně s ohledem na § 68 odst. 2 s. ř. musí být z výrokové části patrné, jaké právní předpisy byly na konkrétní případ aplikovány, tudíž již zde by se měl odkaz na liniový zákon objevit.¹⁷⁴ Pro použitelnost ustanovení liniového zákona zkracující lhůty pro podání žaloby je tak důležitá vědomost žalobců o tom, že liniový zákon má na vyvlastňovací řízení vliv.¹⁷⁵ O tomto materiálním přístupu svědčí i případ, ve kterém vycházel Nejvyšší správní soud mimo jiné i z počtu odkazů na liniový zákon v odůvodnění správního rozhodnutí a z jejich významu pro právní posouzení věci, ačkoliv ve výrokové části a poučení odkaz na liniový zákon absentoval.¹⁷⁶

Stručně shrnuto, ke zkrácení lhůt pro podání žaloby dle liniového zákona může dojít v případě, že věc spadá do jeho působnosti a zároveň je ze správního řízení (především pak ze správního rozhodnutí) zřejmé, že správní orgán liniový zákon skutečně aplikuje. Naproti tomu je nutné poznamenat, že není nutné, aby vyvlastňovací úřad poskytl přímo poučení o zkrácení lhůty, a to bez ohledu na to, zda jde o žalobu směřující proti výroku o vyvlastnění¹⁷⁷ či výroku o náhradě.¹⁷⁸

Podání žaloby proti výroku o vyvlastnění není oproti úpravě zákona o vyvlastnění spojeno s automatickým odkladným účinkem. Ten může soud přiznat toliko individuálně, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv nabytých práv třetích osob, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, a to vždy k návrhu žalobce a po vyjádření žalovaného.¹⁷⁹ Oproti úpravě v § 73 s. ř. s. se jedná o přísnější úpravu pro žalobce, který žádá o přiznání odkladného účinku. Soudní řád správní totiž vychází z určitého porovnávání újmy mezi žalobcem a třetími osobami, zatímco liniový zákon stanoví jakousi maximální újmu, kterou může třetí osoba přiznáním odkladného účinku nést. Je-li tato hranice újmy dosažena, již nezáleží na tom, jaká újma může být způsobena žalobci nepřiznáním odkladného účinku, byť ta by mohla být násobně vyšší.

¹⁷³ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, bod 15.

¹⁷⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2015, č. j. 7 As 81/2015-45.

¹⁷⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 2 As 192/2015-23.

¹⁷⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2020, č. j. 2 As 252/2020-46, zejména body 41 a 54.

¹⁷⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 As 41/2017-83, bod 24.

¹⁷⁸ K tomu srov. např. usnesení NS ze dne 19. 8. 2019, sp. zn. 24 Cdo 1302/2019.

¹⁷⁹ Ustanovení § 4 VyvLZ.

Snaha o zrychlení celého procesu se neprojevuje kladením vyšších nároků pouze na žalobce, ale i na soudy. Ty musí dle § 2 odst. 2 věty druhé liniového zákona rozhodnout o žalobách do 90 dnů. Mám za to, že dodržení této lhůty může být problematické zejména pro civilní soudy, a to v případech, kdy je podána i žaloba ve správním soudnictví. Civilní soud totiž v takových situacích musí vyčkat na rozhodnutí správního soudu. Teprve pokud ten žalobě nevyhoví, má smysl žalobu dle části páté o. s. ř. projednat. Ve skutečnosti tak bude lhůta pro rozhodnutí civilního soudu ještě kratší a dopředu nepředvídatelná. Vlachová k tomu uvádí, že v praxi tuto lhůtu nebývá vždy dodržována, přičemž v této části hovoří výhradně jen o správním soudnictví.¹⁸⁰ Tato lhůta platí dle § 2 odst. 2 třetí věty liniového zákona obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.

Dále je třeba zmínit úpravu mezitímního rozhodnutí dle § 4a liniového zákona. Zjednodušeně řečeno se jedná o to, že dojde-li vyvlastňovací úřad v určitých případech¹⁸¹ k závěru, že jsou s výjimkou určení výše náhrady splněny podmínky pro vyvlastnění, vydá na návrh vyvlastnítele toto rozhodnutí, které obsahuje toliko výroky dle § 24 odst. 3 VyvlZ. To znamená, že se v něm nestanoví náhrada za vyvlastnění, o které rozhodne vyvlastňovací úřad později. Tuto prodlevu kompenzuje záloha na náhradu za vyvlastnění dle § 4a odst. 5 liniového zákona.

Proti mezitímnímu rozhodnutí nelze podat odvolání. Je tak nutné se rovnou obrátit na správní soud s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, a to opět ve zkrácené lhůtě (viz výše). Soudu se zde zkracuje lhůta na projednání žaloby na 60 dnů. Stejná lhůta platí i pro opravné prostředky a pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu, tedy především pro řízení o kasační stížnosti. Tyto relativně krátké lhůty mají opodstatnění v tom, že projednávání žaloby brání vydání rozhodnutí o zbytku věci, tedy o náhradě za vyvlastnění.¹⁸²

¹⁸⁰ VLACHOVÁ, Barbora. § 2 [Urychlení řízení]. In: *Zákon o vyvlastnění. Liniový zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 127.

¹⁸¹ Musí se jednat o práva k pozemku či stavbě, která jsou potřebná k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje, přičemž tyto stavby musí být zároveň uvedeny v příloze k liniovému zákonu (dle § 4b liniového zákona se ustanovení o mezitímním rozhodnutí, s výjimkou vyloučení podání odvolání, uplatní obdobně i na stavby energetické infrastruktury neuvedené v příloze liniového zákona).

¹⁸² Ustanovení § 4a odst. 6 liniového zákona.

3 Je spravedlivá náhrada přiznávaná soudy skutečně spravedlivá?

V této části se zaměřím na způsob stanovení náhrady za vyvlastnění a na to, jakou roli hrají v tomto systému civilní soudy, jejichž pozice je v důsledku nastavení soudního přezkumu specifická v tom smyslu, že se v případě podání obou žalob mohou k meritornímu řešení věci dostat až s určitým časovým odstupem. V případě napadení obou výroků musí totiž čekat, dokud nerozhodne správní soud. Zanalyzuji právní úpravu ohledně minimální akceptovatelné náhrady jak na úrovni ústavní, tak na úrovni zákonné. Následně se budu snažit odpovědět na v nadpisu vytyčenou otázku, a sice zda soudy přiznávají spravedlivou náhradu, a sice ve vztahu k délce řízení.

3.1 Ústavněprávní východiska

Vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva jsou na ústavní úrovni upraveny v čl. 11 odst. 4 LZPS, který stanoví, že odnětí či omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Listina neužívá u pojmu náhrada žádné adjektivum, které by náhradu blíže specifikovalo. Šimáčková má za to, že se jedná o přiměřenou či spravedlivou náhradu.¹⁸³ S tím ovšem nesouhlasí Grygar, který má za to, že v případě, kdy oproti zahraničním právním úpravám není v Listině ústavně přijatelná výše náhrady vyjádřena, mělo by se jednat o plnou náhradu. Tento závěr odvozuje od výkladového pravidla *favor libertate*, resp. čl. 4 odst. 4 LZPS. Tomuto závěru dle něj poté odpovídá i podústavní úprava v § 1039 o. z.¹⁸⁴ Osobně se přikláním k názoru Šimáčkové. Zásada *in dubio pro libertate* (či *favor libertate*, jak používá Grygar) by se měla uplatnit pouze v případech, kdy existují silné argumenty pro obě výkladové možnosti.¹⁸⁵ V tomto případě tomu tak ovšem není, alespoň jsem toho názoru, že z pouhého mlčení Listiny ve vztahu k minimální výši, nelze vyvozovat, že se jedná o silný argument pro zakotvení plné náhrady za vyvlastnění na ústavní úrovni.¹⁸⁶ Naopak z čl. 4 odst. 4 spíše vyplývá, že bude třeba hledat tuto hranici vždy

¹⁸³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 314.

¹⁸⁴ GRYGAR, Tomáš. Vyvlastnění a jeho ústavní limity. In: GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 42.

¹⁸⁵ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. Vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 201-203.

¹⁸⁶ Obdobně též HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 134.

v konkrétních případech, Listina tak umožňuje určitou individualizaci v nalézáni ústavně akceptovatelné výše náhrady. Při využití této volnosti mohl tedy např. Ústavní soud dovodit, že při vyvlastnění pro potřebu výstavby silnic (což lze považovat za relativně individualizované vymezení) přísluší zpravidla plná náhrada ve výši tržní ceny.¹⁸⁷ V jiných situacích tomu tak ovšem být nemusí a z ústavního pořádku bude možné dovodit přijatelnost náhrady nižší, ale ve smyslu judikatury ESLP také vyšší.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv chrání vlastnické právo v čl. 1 Protokolu č. 1, ve kterém jsou obsažena tři různá pravidla: (i) zásada ochrany vlastnického práva mající obecný charakter (první věta prvního odstavce), (ii) podmínky pro zbavení majetku (druhá věta, prvního odstavce), (iii) právo států upravit užívání majetku v souladu s obecným zájmem (druhý odstavec). Tato pravidla jsou však vzájemně propojena, druhé a třetí pravidlo představují zásahy do vlastnického práva, pročež je nutné je vykládat ve světle zásady zakotvené v pravidle prvním.¹⁸⁸ K zásahu do majetku (tedy i ke zbavení majetku) poté může dojít v případě, že se jedná o zásah (i) provedený na základě zákona, (ii) při realizaci veřejného či obecného zájmu, (iii) při zachování spravedlivé rovnováhy mezi zájmy společnosti a zájmy jednotlivce. Úmluva tedy na rozdíl od Listiny nezmiňuje nutnost náhrady vůbec, nicméně je nutné ji dovodit právě z třetího kroku judikaturou vytvořeného testu, ostatně v opačném případě by byla ochrana vlastnického práva Úmluvou pouze iluzorní.¹⁸⁹

Judikatura ESLP stojí na závěru, že výše náhrady by měla být v rozumném poměru k tržní hodnotě vyvlastňovaného majetku. Jinými slovy, dotčená osoba nesmí nést nepřiměřenou zátěž.¹⁹⁰ Tato východiska převzal i Ústavní soud.¹⁹¹ Jak již vyplývá ze spojení „v rozumném poměru,“ nezaručuje Úmluva v každém jednotlivém případě náhradu ve výši tržní hodnoty. Evropský soud pro lidská práva zde vychází z toho, že mezi veřejným zájmem a výší náhrady existuje jakási nepřímá úměra: čím naléhavější je

¹⁸⁷ K tomu srov. náleží ÚS ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

¹⁸⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 6. 2006 ve věci Hutten-Czapska proti Polsku, stížnost č. 35014/97, bod 157.

¹⁸⁹ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 395.

¹⁹⁰ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2001 ve věci Platakou proti Řecku, stížnost č. 38460/97, či rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002 ve věci Pincová a Pinc proti České republice, stížnost č. 36548/97, body 52 a 53.

¹⁹¹ Nález ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14.

tento zájem, tím nižší náhrada může být za vyvlastnění poskytnuta.¹⁹² Bude se nicméně jednat spíše o výjimku v situacích, kdy např. cílem vyvlastnění je realizace hospodářské reformy.¹⁹³ Ještě extrémnější jsou případy, kdy výklad Úmluvy podávaný Evropským soudem pro lidská práva umožňuje státu vyvlastnit majetek bez jakékoli náhrady. Může se jednat o významné společenské změny, např. přechod od komunismu k demokracii.¹⁹⁴ Na druhou stranu minimální přijatelná výše může být i vyšší než tržní cena, bude tomu tak především v případech, kdy vyvlastňovaný ztratí v důsledku vyvlastnění hlavní zdroj příjmu, ale může tomu tak být i v jiných případech.¹⁹⁵

Nyní se krátce zastavím u judikatury ESLP týkající se poskytování náhrad s určitým časovým odstupem po samotném vyvlastnění, tedy po přechodu vlastnického práva. Předně je třeba vyjít z předpokladu, že náhradu je třeba poskytnout v přiměřené lhůtě od odnětí vlastnického práva.¹⁹⁶ Ve věci *Akkus proti Turecku*¹⁹⁷ vyvlastnily turecké úřady dne 4. 9. 1987 stěžovatelce pozemek s tím, že jí byla při vyvlastnění vyplacena částka ve výši 122.000 TRL. Dne 22. 6. 1989 jí soud nad tuto částku přiznal dodatečnou náhradu ve výši 271.039 TLR se zákonným úrokem z prodlení ve výši 30 % p. a. od 4. 9. 1987, tedy ode dne vyvlastnění. Dodatečná náhrada byla stěžovatelce vyplacena v únoru roku 1992. Stěžovatelka namítala, že jí nebyly vyplaceny úroky z prodlení v dostatečné výši, neboť v té době činila roční míra inflace v Turecku okolo 70 %. S touto argumentací se ESLP ztotožnil, přičemž v tomto konkrétním případě konstatoval, že přiměřené lhůta k vyplacení náhrady se pohybuje okolo tří měsíců od vyvlastnění.

Ve věci *Chinnici proti Itálii (č. 2)*¹⁹⁸ byl stěžovateli vyvlastněn pozemek rozhodnutím úřadu ze dne 7. 4. 1991. V důsledku protiústavní novely rozhodného zákona a zdlouhavého procesu byla stěžovateli o náhradě definitivně rozhodnuto až rozsudkem

¹⁹² Srov. BOBEK, Michal. Čl. 1 Protokolu č. 1 [Ochrana majetku]. In: KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1281.

¹⁹³ K tomu srov. rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2008 ve věci Sarnelli proti Itálii, stížnost č. 37637/05, bod 25.

¹⁹⁴ Srov. BOBEK, Michal. Čl. 1 Protokolu č. 1 [Ochrana majetku]. In: KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1281-1282.

¹⁹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2018 ve věci Osmanyán a Amiraghyan proti Arménii, stížnost č. 71306/11, především bod 69.

¹⁹⁶ Viz. Např. rozsudek ESLP ze dne 9. 6. 2005 ve věci Kirilova a další proti Bulharsku, stížnost č. 42908/98.

¹⁹⁷ Rozsudek ESLP ze dne 9. 7. 1997 ve věci Akkus proti Turecku, stížnost č. 19263/92.

¹⁹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 14. 4. 2015 ve věci Chinnici proti Itálii (č. 2), stížnost č. 22432/03.

ze dne 12. 3. 2013, kterým mu byla přiznána náhradu ve výši 108.576,96 EUR odrážející tržní hodnotu v době vyvlastnění, spolu se zákonnými úroky z prodlení. Tímto rozhodnutí uznaly vnitrostátní orgány porušení Úmluvy, nicméně jej nenapravily, neboť přiznaly stěžovateli částku odpovídající tržní hodnotě k datu vyvlastnění s úroky z prodlení, ale bez zohlednění inflace.

Ve vztahu k současnému znění a výkladu § 28 odst. 3 VyvlZ lze rovněž poukázat na rozsudek ESLP ve věci *Aka proti Turecku*,¹⁹⁹ ze kterého můžeme dovodit určitou větší přísnost ohledně průtahů, musí-li vyvlastňovaný za účelem získání náhrady vyvolat správní či soudní řízení.²⁰⁰

Stručně lze ještě poukázat na čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv EU, který požaduje spravedlivou náhradu poskytnutou v přiměřené lhůtě. Nicméně vzhledem k čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU nebude tato norma ve většině případů aplikovatelná.

3.2 Stanovení náhrady dle zákona o vyvlastnění

Dochází-li ve vyvlastňovacím řízení k odnětí vlastnického práva, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství. Dochází-li toliko k omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene nebo k odnětí či omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny tohoto práva.²⁰¹ Jak stanovení ceny obvyklé, tak ocenění věcného břemene je blíže upraveno v zákoně o oceňování majetku. Dle § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku se obvyklou cenou rozumí, zjednodušeně řečeno, cena, které by bylo dosaženo prodejem stejného či podobného majetku v obvyklém obchodním styku. Můžeme tak zjednodušeně říci, že se jedná o cenu tržní, resp. minimálně o pokus tržní cenu co nejlépe odhadnout. Vyvlastňovanému dále náleží dle § 10 odst. 2 VyvlZ náhrada dalších nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním, ustanovení výslovně zmiňuje náhradu stěhovacích nákladů a nákladů spojených se změnou místa podnikání.

¹⁹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998 ve věci *Aka proti Turecku*, stížnost č. 19639/92.

²⁰⁰ Tamtéž, bod 49: „*The same applies to abnormally lengthy delays in administrative or judicial proceedings in which such compensation is determined, especially when people whose land has been expropriated are obliged to resort to such proceedings in order to obtain the compensation to which they are entitled (see paragraphs 10–15 above).*“

²⁰¹ Ustanovení § 10 odst. 1 VyvlZ.

Tyto náhrady se ovšem musí stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídaly majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění.²⁰² Jak jsem již popisoval výše, i v důsledku tohoto ustanovení se může vyvlastňovací úřad odchýlit od ceny stanovené ve znaleckém posudku, přičemž při svém uvážení musí dle mého názoru zohlednit v zájmu určité vnitřní logiky právního řádu i okolnosti uvedené § 28 odst. 3 VyvlZ.²⁰³

Vyvlastňovaný má možnost předložit „svůj“ znalecký posudek. Učiní-li tak ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení, stanoví se náhrada na základě tohoto znaleckého posudku. V opačném případě se stanoví náhrada na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastnítele.²⁰⁴

Vztah mezi těmito ustanoveními vystihl Nejvyšší soud takto: *„Z citovaných ustanovení vyplývá, že při stanovení náhrady za vyvlastnění je třeba vycházet z toho (má být zohledněno), že vyvlastňovanému náleží náhrada ve výši obvyklé ceny, v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění, a že se náhrada stanoví na základě znaleckého posudku. Je tedy zřejmé, že náhrada za vyvlastnění má vyvlastňovanému zajistit, aby mu nevznikla majetková újma. Postup, jak má být výše takové náhrady určena, zákon o vyvlastnění rovněž upravuje, když stanoví, že náhrada náleží ve výši obvyklé ceny na základě znaleckého posudku. Podstatné tedy je zjištění obvyklé ceny vyvlastňované věci nebo práva. Okolnost, že se tak má stát na základě znaleckého posudku neznamena, že by náhrada neměla být ve výši obvyklé ceny a že by neměla odpovídat majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Smyslem tohoto požadavku je, aby výše náhrady byla zakotvena v poměrech cen nemovitostí (a práv s nimi souvisejících), jež panují v době vyvlastnění tam, kde k vyvlastnění dochází. Jinak řečeno, výše náhrady má být stanovena ve výši, která má vyvlastňovanému zajistit, aby mu nevznikla majetková újma (s přihlédnutím k místu a času), a ze znaleckého posudku se přitom vychází.“*^{205 206}

²⁰² Ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ.

²⁰³ Viz kapitola 2.3.5.

²⁰⁴ Ustanovení § 20 odst. 1 VyvlZ.

²⁰⁵ Viz rozsudek NS ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 3380/2014, či rozsudek NS ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.

Z komentářové literatury vyplývá, že určení obvyklé ceny pozemku či stavby představuje otázku skutkovou, ale samotné rozhodování o výši kompenzace, je již otázkou právní, jejíž řešení již znalci nepřisluší. Samotné ocenění je tedy toliko východiskem pro právní posouzení vyvlastňovacího úřadu, který hodnotí znalecký posudek jako jeden z důkazních prostředků. Vyvlastňovací úřady a soudy by měly hodnotit jak formální stránku znaleckého posudku, tak ale i jeho věcnou stránku.²⁰⁷ K tomu, jak přesně by měl vyvlastňovací úřad znalecký posudek hodnotit lze použít judikaturu Nejvyššího soudu k hodnocení znaleckých posudků soudy.²⁰⁸ Ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ tedy implicitně umožňuje vyvlastňovacímu úřadu odchýlit se při určování náhrady od ceny stanovené znaleckým posudkem, kdy může náhradu především zvýšit, ale za určitých situací i snížit. Druhým dechem ovšem dodává, že se tak v praxi nestává.²⁰⁹ S tímto závěrem zcela souhlasím.²¹⁰

K tomu, že se tak v praxi nestává, lze ilustrovat i na vyjádření Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování, v řízení dle části páté o. s. ř.²¹¹ Z něj je zřejmé, že úřad zde směřuje cenu obvyklou a náhradu za vyvlastnění. Při stanovení ceny obvyklé skutečně platí, že se nepřihlíží k okolnostem uvedeným v § 2 odst. 2 zákona o oceňování majetku. Vyvlastňovací úřad ovšem neurčuje obvyklou cenu, tu určuje znalec. Vyvlastňovací úřad stanovuje až náhradu za vyvlastnění a ta má být v souladu s § 10 odst. 3 VyvlZ stanovena tak, aby odpovídala majetkové újmě vyvlastňovaného. Aby toto ustanovení mohlo být naplněno, je nutné, aby vyvlastňovací úřad přihlížel ke všem relevantním okolnostem, i těm, které jsou vyloučeny z určení

²⁰⁶ Vyvlastňovací úřad tedy ze znaleckého posudku toliko vychází, což je velký rozdíl oproti slovenské úpravě, kde je vyvlastňovací orgán znaleckým posudkem v zásadě vázán a vyvlastňovaný se může domoci vyšší náhrady toliko podání návrhu soudu, k tomu viz kapitola 4.4.1.

²⁰⁷ HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ, Robert. § 10 [Náhrada za vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 73-74.

²⁰⁸ Viz rozsudek NS ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009.

²⁰⁹ HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ, Robert. § 10 [Náhrada za vyvlastnění]. In: *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 75.

²¹⁰ K tomu srov. blíže též kapitolu 2.3.5.

²¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 6. 2020, č. j. 23 C 9/2018-114, bod 7: „Bylo uvedeno, že ačkoliv krajský úřad o stanovení náhrady za vyvlastnění se zohledněním ceny zvláštní obliby a vztahu nepochybuje, právní řád přímo vylučuje ve vyvlastňovacím řízení k takovým skutečnostem při stanovení výše náhrady přihlídnout. Uvedl, že dle § 10 odst. 1 zákona o vyvlastnění se náhrada stanoví ve výši ceny obvyklé, přičemž ta je definována zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, který výslovně uvádí, že do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby.“

obvyklé ceny (resp. z právní úpravy nevyplývá opak). Zvláště pak, jsou-li tyto okolnosti výslovně uvedeny v § 28 odst. 3 VyvlZ, byť ve vztahu k soudnímu přezkumu.²¹²

Stanovení náhrady za vyvlastnění se následně odrazí ve znění výroku o náhradě, proti kterému je možné dále brojit. Zjednodušeně řečeno, je možné podat odvolání proti výroku o vyvlastnění, výroku o náhradě nebo oběma výrokům. Včas podané a přípustné odvolání proti některému z výroků o vyvlastnění má dle § 25 odst. 2 VyvlZ věty první odkladný účinek i na ostatní výroky rozhodnutí. Nicméně navzdory znění zákona je zcela zřejmé, že tento účinek má mít jen odvolání proti výroku dle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ.²¹³ Dle věty druhé tohoto ustanovení nemá odvolání podané proti některému z náhradových výroků odkladný účinek na ostatní výroky. Vyvlastnitel je poté povinen zaplatit náhradu vyvlastňovanému (případně i třetím osobám) do 60 dnů od právní moci výroků o vyvlastnění.²¹⁴

Stručně shrnuto, pokud je napaden odvoláním výrok dle § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ, nepřechází vlastnické právo na vyvlastnitel a ten neplatí náhradu, zatímco pokud je napaden výrok o náhradě, vlastnické právo přechází a vyvlastnitel je povinen poskytnout náhradu, jak byla stanovena ve výroku o náhradě, byť tento výrok dosud nenabyl právní moci.²¹⁵

3.3 Výše náhrady dle občanského zákoníku

Občanský zákoník upravuje náhradu za omezení vlastnického práva či vyvlastnění v § 1039. Ustanovení § 1039 odst. 1 o. z. stanoví, že za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění náleží vlastníkov plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Jedná se tak o jediný předpis, který požadavek plné náhrady výslovně stanoví. Jeho aplikovatelnost je ovšem problematická.

Osobně se ztotožňuji s Večeřou, který vnímá § 1039 o. z. jako obecnou normu k veřejnoprávním předpisům. Pokud by ve zvláštních předpisech nebyla příslušná úprava, aplikuje se úprava občanského zákoníku. Ustanovení § 1039 o. z. by dle Večeři mělo být použitelné i v případech, kdy by náhrada podle zvláštního právního předpisu

²¹² K tomu srov. blíže též kapitolu 2.3.5.

²¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy*, 2020, č. 6, s. 214.

²¹⁴ Ustanovení § 25 odst. 3 VyvlZ.

²¹⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy*, 2020, č. 6, s. 215.

byla nepřiměřeně nízká.²¹⁶ Jinými slovy, k aplikaci § 1039 o. z. nebude docházet příliš často. Nemělo by se tak dít především v případě aplikace zákona o vyvlastnění, jehož úpravu stanovení náhrady nelze označit za nedostatečnou.

3.4 Určení výše náhrady soudem

V této části se budu zabývat tím, jak české soudy přistupují k určení výši náhrady ve vztahu k případné delší době mezi odnětím vlastnického práva a definitivním vyřešením otázky náhrady (a tedy i jejím zaplacením).

Nejvyšší soud se již musel vypořádat ke konkrétní námitce dovolatele s výše uvedenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva spočívající v zohlednění změny hodnoty peněz mezi dobou vyvlastnění a poskytnutí náhrady. Rozhodnutí bylo však značně poznamenáno tím, že se nejednalo o žalobu podle části páté o. s. ř. Žalobce se totiž domáhal částky odpovídající úrokům z prodlení a inflaci až po tom, co řízení dle části páté o. s. ř. proběhlo, a sice z titulu náhrady škody. Rozhodnutí Nejvyššího soudu tak stálo především na otázce, zda dovolatel může vznášet nároky po již pravomocně skončeném řízení dle části páté o. s. ř., nicméně i tak se Nejvyšší soud vyjádřil k některým obecnějším závěrům co do použitelnosti výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Žalobce v této věci požadoval přiznání zákonného úroku z prodlení za opožděně vyplacenou náhradu za vyvlastnění a dále částku, jejíž výše odpovídá znehodnocení náhrady mezi dobou vyvlastněním a jejím skutečným poskytnutím.

Co se týká prvního z žalobcových nároků, nelze dle Nejvyššího soudu požadovat úroky z prodlení za dobu mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím soudu z částky odpovídající rozdílu částek přiznaných správním orgánem a soudem. Vyvlastnitel se totiž nemůže dostat pojmově do prodlení, neboť povinnost zaplatit náhradu ve vyšší částce vzniká až právní mocí soudního rozhodnutí. Právo na úroky z prodlení tedy vznikne pouze ve chvíli, kdy vyvlastnitel nevyplatí náhradu ve lhůtě k tomu určené v rozhodnutí správního orgánu či soudu.

²¹⁶ VEČEŘA, Jiří. § 1039 [Náhrada za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III. 2. vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 213-214.

K požadavku na dorovnání inflace Nejvyšší soud dodává, že žádné právo na dorovnání inflace jako samostatný nárok či příslušenství náhrady, které by bylo uplatnitelné po skončení řízení o stanovení náhrady za vyvlastnění, nelze z platné právní úpravy dovodit.

Svojí další argumentací ovšem otevírá prostor požadavkům na dorovnání inflace či přiznání úroků z prodlení v řízení dle části páté o. s. ř.: „*Takový nárok na úroky z prodlení či dorovnání inflace by bylo možné uplatnit během soudního řízení podle části páté o. s. ř., v němž je projednávána náhrada za vyvlastnění, o níž bylo rozhodnuto správním orgánem, v němž se řeší otázka nastolení spravedlivé rovnováhy, a nikoli až po skončení řízení o stanovení náhrady či současně odděleně v jiném typu řízení (podle části třetí o. s. ř.) mimo procesní pravidla pro projednání věci, o níž bylo rozhodnuto správním orgánem (část pátá o. s. ř.).*“ Tento závěr Nejvyšší soud činí ovšem čistě na výkladu Úmluvy podávané Evropským soudem pro lidská práva. Proto rovněž dodává, že soud může toliko „*ve výjimečných případech naplňujících kritéria judikatury ESLP náhradu za vyvlastnění navýšit o částku odpovídající úrokům z prodlení i za období předcházející konečnému rozhodnutí soudu o náhradě za vyvlastnění*“ s tím, že vypočítává důvody, kdy v tomto duchu ESLP rozhodl.²¹⁷

Proti rozsudku Nejvyššího soudu podal žalobce ústavní stížnost, ta ovšem byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.²¹⁸ Ústavní soud se ztotožnil s argumentací Nejvyššího soudu, že měl žalobce uplatnit nároky už v řízení dle části páté o. s. ř., nijak podrobněji se ovšem k věci nevyjádřil.

Dále je třeba zmínit případ pana Pálky a ostatních, který má svůj původ v nedostatku právní úpravy ve znění účinném do 30. 6. 2006. V tomto období docházelo ke stanovení náhrady za vyvlastnění na základě tzv. úřední ceny, ta se ovšem mnohdy tržní ceně ani nepřibližovala. Vyvlastňovaným byly v roce 2004 vyvlastněny zemědělské pozemky za náhradu ve výši 778.150 Kč. Před soudy poté argumentovaly znaleckým posudkem, ze kterého mělo vyplývat, že tržní cena pozemků byla 5.213.610 Kč. Soudy ovšem žalobcům nevyhověly s tím, že vyvlastňovací úřad správně aplikoval zákonnou úpravu. Věc se tak dostala až k ESLP, který konstatoval, že právní předpisy (resp. jejich výklad) byly v rozhodné době natolik rigidní, že neumožňovaly náležitě posoudit, zda byla

²¹⁷ Tyto rozsudky ESLP jsou blíže popsány v kapitole 3.1.

²¹⁸ Usnesení ÚS ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1787/21.

nastolena spravedlivá rovnováha, protože došlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP.²¹⁹ Na tento rozsudek ESLP navázal Ústavní soud, který rozhodl o obnově původního řízení, načež, vycházející z rozsudku ESLP, zrušil rozhodnutí obecných soudů.²²⁰ Z nálezu je zřejmé, že si je Ústavní soud vědom negativního vlivu délky vyřizování této věci na případnou náhradu: „*Obecné soudy – nedojde-li ke smírnému vyřešení sporu – budou muset pečlivě zvážit, k jakému okamžiku je třeba spravedlivou náhradu za vyvlastněné pozemky vztáhnout (podle toho pak vyhodnotit, zda je namíste přiznat i úroky z prodlení), a jakou povahu pozemků přitom vzít v úvahu (zda původní zemědělskou či dnešní zastavěnou). (...) Pro úplnost pouze dodává, že doba řízení před ESLP k tíži České republiky jít nemůže (srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 1154/20 ze dne 23. 2. 2021).*“

V tomto ohledu bude zajímavé sledovat, jak se k této věci postaví obecné soudy. Jak je patrné i z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu, civilní soudy délku řízení v praxi ještě nezohledňovaly. V tomto případě se tak ovšem zcela jistě stane, neboť je zřejmé, že v důsledku tehdejší právní úpravy odpovídá případ pana Pálky a ostatních rozsudkům ESLP, které reflektoval i Nejvyšší soud ve výše uvedeném rozsudku.

Z nálezu je sice patrné, že Ústavní soud určité zvýšení náhrady za časovou prodlevu připouští. Osobně mám ale pochybnosti ohledně závěru, že doba řízení před ESLP nemůže jít k tíži České republiky, které vychází z nálezu ÚS ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 1154/20. V tomto případě se totiž jednalo o odpovědnost státu za špatný úřední postup spočívající v průtazích v řízení. Soukromoprávní vztah, který je mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným, ovšem není odpovědnostní jako při povinnosti nahradit škodu, byť se tak může z pojmu „náhrada“ zdát.²²¹ To, že Česká republika neodpovídá za délku řízení před ESLP, by tedy nemělo mít na vztah mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem samo o sobě vliv. Nelze odhlédnout ani od toho, že vyvlastnitelem nemusí být vždy stát (v tomto případě Ředitelství silnic a dálnic), neboť i osoby soukromého práva mohou realizovat účel, který je ve veřejném zájmu a pro který tedy bude možné za splnění dalších podmínek vyvlastnit.²²² Nabízí se tedy

²¹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 24. 3. 2022 ve věci Pálka a ostatní proti České republice, stížnost č. 30262/13.

²²⁰ Nález ÚS ze dne 4. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 20/22.

²²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina, GRÝGAR, Tomáš. Reimbursement of Value of Expropriated Property under Czech Law in Light of European Legal Standards. *InterEULawEast* [online]. 2022, č. 1, s. 122 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://doi.org/10.22598/iele.2022.9.1.6>.

²²² Viz např. DOČKAL, Milan. *Vyvlastnění nemovitě věci v zájmu soukromé osoby*. Komorní listy, 2021, č. 2, s. 27-29, či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, č. j. 10 Ca 65/98-

i otázka, jak by se mělo postupovat právě v těchto případech. Samozřejmě chápu, že je legitimní zohlednit i právní jistotu vyvlastnítele, nicméně jsem toho názoru, že měl Ústavní soud zvolit jinou argumentaci.

3.5 Dílčí závěr

Nezbývá tedy než odpovědět na otázku, zda civilní soudy na základě výše uvedeného přiznávají skutečně spravedlivou náhradu. Při tom je třeba vycházet z toho, že rozhoduje-li o náhradě soud, děje se tak s určitým odstupem od okamžiku, kdy již byla vyvlastňovanému jeho práva odejmuta či byla omezena. Je-li rozhodnutí přezkoumáváno i správními soudy, tento odstup bude ještě delší.

Nejprve je třeba opětovně poukázat, že znalecké posudky jsou činěny tak, aby odrážely obvyklou cenu. Vzhledem k jejímu vymezení v zákoně o oceňování majetku lze takto zjištěnou cenu jistě považovat za takovou, která odpovídá tržní ceně (alespoň tedy při jejím správném stanovení ze strany znalce). Jinými slovy, taková cena by měla odpovídat minimálnímu standardu Úmluvy, která ve světle výkladu podávaného ESLP požaduje (až na výjimky) náhradu v rozumném poměru k tržní hodnotě vyvlastňovaného majetku, aniž by musel vyvlastňovací úřad užít své oprávnění vyplývající z § 10 odst. 3 VyvlZ odchýlit se od obvyklé ceny stanovené dle znaleckého posudku. Z tohoto důvodu si nemyslím, že by měla případná, byť delší, časová prodleva jakkoliv kolidovat s čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP, byť by ji soud nezohlednil. Samozřejmě připadá v úvahu i exces ze strany znalce či vyvlastňovacího úřadu, který může znamenat, že dojde k vyvlastnění, ačkoliv náhrada bude zcela nedostatečná s tím, že by soudní náprava takového pochybení trvala nepřiměřeně dlouho. V takovém případě by měl soud v individuálním případě cenu peněz v čase zohlednit a najít spravedlivou rovnováhu. Nedojde-li k tomu, a to ani na základě opravných prostředků či ústavní stížnosti, mám za to, že teprve taková situace by mohla, samozřejmě v kontextu konkrétních okolností,²²³ představovat porušení čl. 1 Protokolu č. 1. Právě tak by tomu mohlo být, pokud by soudy nezohlednily délku vyřizování věci ve věci pana Pálky

27, zejména následující pasáž: „*Veřejný zájem nemůže být spatřován pouze v zájmu státu či státních institucí, protože jiný výklad by vedl k nemožnosti prostředky veřejného práva řešit vlastníky staveb nezaviněnou situací, kdy k legálně zřízené stavbě byl v důsledku jiných okolností dodatečně znemožněn přístup.*“

²²³ Především je nutno zohlednit znehodnocení peněz (což zahrnuje míru inflace a časovou prodlevu) a taktéž rozdíl mezi částkou přiznanou vyvlastňovacím úřadem a rozhodnutím soudu.

a ostatních, jak uvedeno výše (byť v tomto případě se jednalo především o exces zákonodárce).

Dále je ovšem třeba reflektovat i zákonnou úroveň. Dle ustanovení § 28 odst. 3 věty první a druhé VyvlZ musí soud zohlednit všechny okolnosti tak, aby dospěl ke spravedlivé náhradě s tím, že v odůvodněných případech stanoví náhradu vyšší, a to s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci.

Toto ustanovení ovšem není příliš často užívané (až na jeho větu třetí), nabízí se tak otázka, zda ho není možné aplikovat právě při zohlednění časové prodlevy mezi vyvlastněním a stanovením konečné náhrady.

Předně je třeba odpovědět na otázku, jaký je vztah mezi § 28 odst. 3 věty první a druhé VyvlZ a mezi § 28 odst. 3 věty třetí VyvlZ, tedy zda lze vůbec aplikovat větu první či druhou bez naplnění konkrétních důvodů věty třetí, kde není mnou nyní zkoumaná okolnost explicitně stanovena. Osobně mám za to, že je třeba dvě první věty při jejich aplikaci od té třetí oddělit, naopak třetí větu je nutné aplikovat v kontextu věty první a druhé. Ústředním pojmem je totiž spravedlivá náhrada, ke které musí soud při zohlednění všech okolností dospět. Z třetí věty naopak plyne pouhá možnost soudu přiznat vyšší náhradu (byť tak samozřejmě nemůže činit libovolně). To, aby tak nečinil soud libovolně, se zajistí právě tím, že soud vyjde z imperativu spravedlnosti náhrady. Třetí větou tedy zákonodárce určil, v jakých mezích si stanovení spravedlivé náhrady při tam uvedených okolnostech představuje. Provází-li případ ovšem okolnosti jiné, ve větě třetí neuvedené, nezbavuje to soud dle imperativu ve větě první a druhé tyto okolnosti zohlednit za účelem stanovení spravedlivé náhrady. Opačný názor zřejmě zastává např. Hanák: „*Soud nemá zcela volnou úvahu, ale k navýšení náhrady může přistoupit pouze při prokázání těchto skutečností,*“ načež vypočítává okolnosti uvedené v § 28 odst. 3 větě třetí VyvlZ.²²⁴

Dále je třeba vyjádřit se k pojmu spravedlivá náhrada obsaženém v § 28 odst. 3 VyvlZ. Dle Amrusové a Šromové představuje přiměřenou (spravedlivou) náhradou hodnotový ekvivalent vyjádřený v penězích, který umožňuje obstarat obdobné věci (tedy obvyklá

²²⁴ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 202.

cena).²²⁵ Tato definice patrně vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, ovšem v kontextu novely provedené zákonem č. 405/2012 Sb. nemůže obstát pro definici pojmu spravedlivá náhrada ve smyslu zákona o vyvlastnění. Touto novelou totiž došlo k zanesení pojmu spravedlivá náhrada do § 28 VyvlZ, do té doby zákon o vyvlastnění žádný takový pojem neobsahoval. Z § 28 odst. 3 VyvlZ ve znění účinném od 1. 2. 2013 je zřejmé, že pojem spravedlivá náhrada dle tohoto zákona je třeba vykládat širěji než jej pouze ztotožnit s cenou obvyklou či jej vykládat ve smyslu spravedlivé náhrady dle EÚLP. I v kontextu výčtu uvedeném v § 28 odst. 3 větě třetí VyvlZ je zřejmé, že spravedlivá náhrada může být mnohdy vyšší než pouze ve výši ceny obvyklé, přičemž okruh kritérií, které je třeba zohlednit, je širší než okruh kritérií, jejichž zohlednění je vyžaduje Úmluva či Listina.

I u takto velmi štědře stanovené náhrady je ovšem třeba trvat na tom, že ji má vyvlastňovaný obdržet při vyvlastnění či v přiměřené lhůtě po vyvlastnění. Při obdržení po dlouhém časovém odstupu by ji již nebylo možné totiž považovat za spravedlivou dle zákona o vyvlastnění, byť by mohla obstát z hlediska Listiny či Úmluvy. Proto i v takovém případě by měl soud zhodnotit růst cenové hladiny v čase, a to jak při nesprávném ocenění obvyklé ceny, tak při využití § 28 odst. 3 VyvlZ. V druhém případě se jedná především o důsledek mého závěru, že i vyvlastňovací úřady jsou povinny v rámci svého uvážení zohlednit i kritéria § 28 odst. 3 VyvlZ.²²⁶

Samozřejmě není nutné dopočítávat cenovou hladinu za každý den navíc. Mám ovšem za to, že Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 29. 4. 2021, sp. zn. 24 Cdo 2235/2020, dospěl k opačnému extrému, kdy má za to, že pro přiznání vyšší náhrady z důvodu déle trvajícího řízení, lze přistoupit až v případě okolností, která naplňují kritéria dle judikatury ESLP, aniž by jakkoliv zohlednil vyšší standard ochrany vyvlastňovaných upravený v zákoně o vyvlastnění. Jinými slovy, Nejvyšší soud je ochoten k navýšení náhrady z tohoto důvodu přistoupit pouze při přímé aplikaci Úmluvy, ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ přitom vůbec nezohledňuje, což není dle mého názoru správný závěr.

²²⁵ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: Anag, 2009, s. 102.

²²⁶ Viz kapitola 2.3.5.

Ostatně k závěrům, že tak lze učinit čistě na podkladu § 28 odst. 3 VyvlZ, dospívá jak Ústavní soud,²²⁷ tak správní soudy.²²⁸ K tomu je ovšem nutné dodat, že tato otázka nepatří pod jurisdikci správních soudů a Ústavní soud nevykládá normy podústavního práva, pokud nezasáhnou do základního práva stěžovatele, což by musela být spíše extrémní situace, které je ovšem ochoten řešit i Nejvyšší soud, jak popsáno výše. Nezhlední-li tedy civilní soudy ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ, ačkoliv jeho standard ochrany je širší než standard dle Listiny či Úmluvy, nelze očekávat, že by měl Ústavní soud jejich rozhodnutí rušit. Nezbyvá tedy než sledovat, zda civilní soudy budou do budoucna aplikovat § 28 odst. 1 (případně odst. 2) VyvlZ citlivěji, či zda si naopak při své rozhodovací praxi vystačí toliko s výslovným výčtem důvodů pro navýšení náhrady za vyvlastnění uvedeným v § 28 odst. 3 větě třetí VyvlZ.

4 Sjednotit soudní přezkum?

4.1 Kritika současné koncepce

Úvahy nad tím, zda sjednotit soudní přezkum, by měly začít vystižením hlavních problému současného pojetí. V této části se proto budu snažit na tyto problémy poukázat.

Rozdělení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění mezi správní a civilní soudnictví zatěžuje především účastníky řízení, zejména poté žalobce. Ti musí totiž podat řádně soudní řízení zahájit svoji žalobou podanou ke správnímu soudu, v zákonné lhůtě, se všemi náležitostmi. Rozdvojením jurisdikce poté dochází k rozdvojení procesního režimu, zahájení každého řízení má tedy svá specifika. Přístup k soudu neusnadňují ani speciální pravidla upravená v zákoně o vyvlastnění či liniovém zákoně.

Z již výše zmíněného lze zmínit odlišnou lhůtu k podání žaloby, která sama o sobě může být matoucí. Právě na lhůtě k podání žaloby lze ale demonstrovat další velké

²²⁷ Nález ÚS ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 116: „Důsledkem dvojkolejnosti soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví a nalézacím řízení o výši náhrady v občanském soudním řízení totiž nezřídka bývá stav, kdy vyvlastňovaný obdrží náhradu za vyvlastnění ještě s výraznějším časovým odstupem (z čehož neplyne, že by popsáný stav Ústavní soud aproboval – jde o stav nežádoucí, který je však řešitelný obecnými soudy v jednotlivých případech např. zohledněním ceny peněz v čase přiměřenými úroky postupem podle § 28 odst. 3 první věty zákona o vyvlastnění).“

²²⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, bod 24, či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 4. 2022, č. j. 61 A 7/2021-228, bod 224, ve kterém přebírá v předchozí poznámce učiněné závěry Ústavního soudu.

negativum, a sice že sjednocování judikatury provádí v každé jurisdikci jiný soud. Může tak docházet k rozdílnému výkladu v zásadě podobných procesních institutů v závislosti na tom, zda jsou obsaženy v občanském soudním řádu nebo v soudním řádu správním. Toto je samozřejmě stav obecně nežádoucí, nicméně v situaci, kdy se zjednodušeně řečeno přezkum jednoho rozhodnutí řídí oběma procesními režimy, ho považují za ještě více problematický. Že se nejedná pouze o teoretický problém lze ilustrovat na již výše zmíněném sporu o to, zda je lhůta k podání žaloby dle části páté o. s. ř. procesněprávní nebo hmotněprávní. Ten musel v duchu zásady jednoty a bezrozpornosti právního řádu vyřešit až Ústavní soud: „*Přisvědčit lze stěžovatelce též v tom, že mezi náležitosti demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy patří i principy právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu. S těmito postuláty není v souladu, vykládá-li Nejvyšší soud § 82 odst. 1 o. s. ř. odlišně, než jak vykládá Nejvyšší správní soud obsahově shodný § 72 odst. 1 s. ř. s. (např. v rozsudcích ze dne 15. 8. 2008 č. j. 8 As 2/2008-112 nebo ze dne 12. 12. 2017 č. j. 7 Azs 341/2017-26), a to tehdy, vykládá-li Nejvyšší soud příslušné ustanovení v neprospěch žalobců.*“²²⁹

Dále je nutné zmínit vyšší nákladovost dvou soudních řízení oproti tomu, kdyby se konalo řízení pouze jedno. Zvýšené náklady postihují jak účastníky řízení (především žalobce), tak stát. Žalobce tak musí v případě podání obou žalob hradit dvakrát soudní poplatek. Je-li právně zastoupen, advokát bude muset provést více úkonů právní služby dle advokátního tarifu, včetně účasti na více jednáních. Má-li následně žalobce za to, že oba výroky jsou nesprávné, je logické, že napadne oba výroky. Dá-li mu za pravdu již správní soud a rozhodnutí správního orgánu zruší (resp. jeho výrok o vyvlastnění), postrádá projednání věci podle části páté o. s. ř. smysl, protože bude žaloba odmítnuta pro nepřijatelnost dle § 250g odst. 1 písm. c) o. s. ř.²³⁰ Státu poté rostou náklady na provoz spisové agendy. Na tento problém upozornilo v rámci připomínek k návrhu nového zákona o vyvlastnění Ministerstvo financí, nepředložilo ovšem žádnou analýzu či výpočet takto „zbytečně“ vzniklých nákladů.²³¹

V případě vedení dvou řízení, z nichž jedno může proběhnout až po skončení toho prvního, je zřejmé, že o druhé věci bude rozhodnuto v celkově delším časovém

²²⁹ Nález ÚS ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 134/20, bod 28.

²³⁰ K tomu srov. např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2018, č. j. 23 C 53/2016-62.

²³¹ MINISTERSTVO FINANCÍ. Připomínky k materiálu s názvem: Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 33 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCHRDXCWU/>.

horizontu, než by tomu bylo v případě, že by oba výroky byly přezkoumány v jednom řízení. Obstojí-li výrok o vyvlastnění v řízení před soudem, pak je teprve možné pokračovat v řízení dle části páté o. s. ř. Civilní soudy tak v praxi často řízení v zásadě ihned přerušují. Délka civilního řízení rovněž může být různě dlouhá, a to především v závislosti na tom, zda soud uzná za vhodné nechat vypracovat nový znalecký posudek, což řízení samozřejmě prodlouží.

Délka řízení je samozřejmě sama o sobě negativním jevem, nicméně v tomto případě může mít délka řízení vliv i na způsob rozhodnutí, tedy na výši přiznané náhrady, resp. by mohlo být za určitých dalších okolností rozhodnutí nahlíženo jako na rozporné s čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP. Těmito okolnostmi budou kromě samotné délky řízení ještě výše inflace v době mezi přechodem vlastnického práva a rozhodnutím civilního soudu či velký rozdíl mezi náhradou přiznanou rozhodnutím o vyvlastnění (resp. rozhodnutím odvolacího orgánu) a rozhodnutím soudu. Jedná se tedy o zátěž pro účastníky spočívající v prodlužování právní nejistoty. Zároveň úprava klade i vyšší nárok na soudy, aby zohlednily délku řízení při stanovení náhrady, což, jak uvedeno výše, dostatečně nečiní.²³²

Ve světle právě uvedeného je rovněž problematické, že systém soudního přezkumu je nastaven tak, že nutí účastníky zvažovat mezi dvěma možnostmi. Zda se budou bránit proti oběma výrokům s tím, že v případě neúspěchu před správním soudem, mu bude náhrada přiznána později (řekněme o délku tohoto řízení), přičemž dle současného přístupu by mu tento čas nebyl s výhradou naprostých excesů kompenzován²³³. Druhou variantou je, že účastník obětuje přezkum výroku o vyvlastnění za dřívější přiznání vyšší náhrady. To vše navíc za situace, kdy podle současného výkladu § 10 odst. 3 VyvlZ a § 28 odst. 3 VyvlZ nemůže vyvlastňovací úřad přiznat „náhradu v celkové výši“ a pro její zbytek musí vyvlastňovaný podat vždy žalobu k civilnímu soudu (jinými slovy, často nepůjde v těchto řízeních ani tak o přezkum rozhodnutí dle čl. 36 odst. 2 LZPS, jako spíše o projednání věci perspektivou zcela jiných hledisek, které nemohl vyvlastňovací úřad jakkoliv zohlednit).

²³² K tomu srov. kapitulu 3.

²³³ Tamtéž.

4.2 Inspirace historií

V této části diplomové práce se zabírám vývojem soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, který je doprovázen zásadními judikaturními a legislativními změnami. Rovněž představím kritiku, která tento vývoj doprovázel. Na základě toho bude možné vyvodit závěry, jakým směrem by bylo vhodné se při případné změně nastavení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění ubírat.

4.2.1 Období před přijetím zákona o vyvlastnění

Vyvlastnění bylo od 1. 10. 1976 do 31. 12. 2006 upraveno v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Speciální úpravu soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění zákon tehdy ovšem neobsahoval. S posouzením toho, zda soudní přezkum náleží do pravomoci správních či civilních soudů, se tak musela vypořádat judikatura.

Správní soudy nejprve zcela pomíjely skutečnost, že ve vztahu mezi vyvlastňovaným a správním orgánem je nerovné postavení. Naopak se zaměřily na skutečnost, že je rozhodováno o právu vlastnickém, tedy o právu bez jakýchkoli pochybností soukromém, což plyne mimo jiné i z toho, že je upraveno v občanském zákoníku. Judikatura taktéž dovozovala, že vlastnické právo požaduje vyšší stupeň ochrany, který je možné poskytnout v rámci řízení dle části páté o. s. ř., ve správním soudnictví takové ochrany dosaženo být nemůže.²³⁴

Takový výklad nebyl ovšem na Nejvyšším správním soudě zastáván všemi senáty. Posouzení otázky, zda přezkum rozhodnutí o vyvlastnění náleží do pravomoci správních či civilních soudů, se tak dostalo až k rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten ve svém rozsudku upozornil na to, že nelze hledět na skutečnost, že vlastnické právo je právem soukromým, ale je třeba posuzovat, jakým prostředkem došlo k zásahu do něj. Pokud má takový zásah povahu veřejnoprávní, tak je dána pravomoc správního soudu. Rozšířený senát poté neměl žádných pochyb o tom, že výrok o vyvlastnění je veřejnoprávním zásahem. Naopak náhradový vztah má obnovit narušenou rovnováhu mezi vyvlastňovatelem a vyvlastňovaným, stát v tomto vztahu již nevystupuje, protože

²³⁴ Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2003, č. j. 3 As 8/2003-44.

ohledně náhrady za vyvlastnění náleží pravomoc soudu civilnímu.²³⁵ Tento přístup následně aplikovaly jak soudy správní,²³⁶ tak soudy civilní.²³⁷

4.2.2 Období po přijetí zákona o vyvlastnění

O projednání vyvlastnění v řízení před soudem pojednával § 28 zákona o vyvlastnění, jehož odstavec 1 ve znění účinném do 31. 1. 2013 zněl následovně: *K řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení (s poznámkou, že se jedná o § 244 až 250l o. s. ř.), je v prvním stupni příslušný krajský soud.*

Obsah této právní úpravy se stal velmi rychle předmětem kompetenčního sporu. Zvláštní senát poté rozhodl, že od 1. 1. 2007 disponují pravomocí k přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění krajské soudy, které postupují dle části páté o. s. ř., stejným dnem poté zanikla příslušnost soudů správních. Na tomto závěru nic nemění ani to, že textace zákona neodpovídá převažujícímu názoru vycházejícímu z toho, že expropriační titul má veřejnoprávní charakter.²³⁸ Zvláštní senát poté rozhodoval věc, ve které došlo k zamítnutí návrhu na vyvlastnění. Civilní senát Městského soudu v Praze byl toho názoru, že v případě, kdy k vyvlastnění nedojde, měl by mít pravomoc k vyřízení věci senát správní. Zvláštní senát ovšem tento názor nesdílel a z pohledu pravomoci neviděl žádný rozdíl mezi zamítavým rozhodnutím nebo rozhodnutím o vyvlastnění. Rozdíl ovšem viděl v tom, zda správní orgán rozhodl o návrhu na vyvlastnění meritorně (ať už vyhovujícím, nebo zamítajícím výrokem), nebo nemeritorně (zastavením řízení). V prvním případě mají pravomoc civilní soudy, zatímco ve druhém případě jsou to soudy správní.²³⁹

Tato legislativní úprava, resp. její výklad, vzbudila značné kontroverze. Jak je patrné, došlo k popření dosavadního vývoje soudní judikatury, která dovodila, že k přezkumu výroku o vyvlastnění dochází ve správním soudnictví, zatímco proti výroku o náhradě je možné se bránit postupem podle části páté o. s. ř., tedy v řízení před soudy civilními. Tento odklon je možné kritizovat samo o sobě, neboť zákonodárce nerespektuje své

²³⁵ Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS.

²³⁶ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2005, č. j. 7 As 30/2003-45.

²³⁷ Srov. usnesení NS ze dne 3. 1. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2861/2006.

²³⁸ Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS.

²³⁹ Srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 34/2007-15, č. 1677/2008 Sb. NSS.

předchozí zákonné pravidlo, tedy založení pravomoci na základě veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru věci, a ani soudní výklad tohoto pravidla.²⁴⁰

Kritici upozorňují, že takto nastavený soudní přezkum je v rozporu s ústavním pořádkem, „*tj. s ústavními principy dělby moci ve státě, resp. principy dělby veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů a soudní ochrany těchto vztahů, tak jak byly ústavně konformním způsobem v dřívější citované judikatuře vyloženy.*“²⁴¹ Vychází při tom především z charakteru řízení podle části páté o. s. ř., které není svou povahou přezkumem rozhodnutí, ale opětovným projednáním věci.

Ryška akcentuje především případy, kdy došlo k zamítnutí žádosti o vyvlastnění, přičemž vyvlastňovací úřady v době vydání jeho článku často zamítaly žádosti pro toliko formální vady, což bylo v rozporu s judikaturou. V těchto případech se tak civilní soud stal de facto prvním orgánem veřejné moci, který měl žádost o vyvlastnění meritorně projednat. Rozhodování o vyvlastnění by se tak přesunulo z oblasti státní správy do oblasti civilního soudnictví, neboť civilní soud může věcně žalobu buď zamítnout, nebo rozhodnout rozsudkem ve věci samé tak, že nahradí rozhodnutí správního orgánu, nemůže rozhodnutí zrušit jako soud správní. Správní orgány by se tak mohly této své agendy poměrně jednoduše zbavovat a přenášet ji na soudy. Vzhledem k tomu, že správní orgán není ani účastníkem řízení, nemůže civilní soud uložit správnímu orgánu povinnost k náhradě nákladů řízení. Úspěšný účastník tak musí požadovat náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 LZPS, takový postup je ale rozporný s čl. 36 odst. 2 LZPS.²⁴²

Vedral poté více akcentuje samotné znění § 28 zákona o vyvlastnění ve znění účinném do 31. 1. 2013. Dle jeho názoru nelze jen ze samotného textu ustanovení dojít k závěru, že ve věcech vyvlastnění zakládá působnost toliko soudům civilním. Naopak z textace ustanovení spíše vyplývá, že k přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění bude docházet i v jiném než civilním řízení.²⁴³ Obdobný, a snad ještě rezolutnější, názor zastává Krysl, který na základě jazykového a systematického výkladu dochází k závěru, že pojem „věc

²⁴⁰ Viz WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. In: ČERNÁ, Stanislava (ed.). *Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer ČR, 2008, s. 356.

²⁴¹ RYŠKA, Michal. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 732.

²⁴² Tamtéž.

²⁴³ VEDRAL, Josef. Opravdu mají soudy pravomoc vyvlastňovat?. *Stavební právo: bulletin*. 2011, č. 3, s. 63 – 64.

vyvlastnění“ je nutno chápat tak, že se jedná v zásadě o jakýkoli správní akt, který s vyvlastněním souvisí, stejně tak jako nečinnost vyvlastňovacího úřadu. Nicméně otázku, která z těchto jednotlivých věcí má být projednána v té které větvi soudnictví, již ustanovení § 28 a 30 zákona o vyvlastnění v tehdejší znění neřeší. Na tuto otázku tak podává odpověď dosavadní judikatura stojící na principu dualismu soudního přezkumu. Tehdejší § 28 odst. 1 a 2 zákona o vyvlastnění je tedy pouze speciálním ustanovením k § 249 odst. 1 o. s. ř., kdy namísto okresních soudů v prvním stupni budou věc projednávat soudy krajské, resp. k § 247 o. s. ř., kdy se zkracuje lhůta z 2 měsíců na 30 dní. Ustanovení tehdejšího § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění přiznávající žalobě automaticky účinek odkladu právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu je *lex specialis* jak k § 248 odst. 1 o. s. ř., tak k § 73 odst. 1 s. ř. s.²⁴⁴

Mám za to, že odborná kritika výkladu, který jsem výše nastínil, je zcela oprávněná. Souhlasím s tím, že jazykový výklad tehdejšího § 28 a 30 zákona o vyvlastnění, nemůže vést k jednoznačnému závěru, že ve všech věcech týkajících se vyvlastnění jsou nadále věcně příslušné civilní soudy. Za situace, kdy lze výkladem dospět k oběma závěrům, měl být výklad ustanovení spíše zdrženlivější, jak ostatně ve své judikatuře zmiňuje i Ústavní soud.²⁴⁵ Zcela racionálním se poté jeví výklad, že zákonodárce měl v úmyslu pouze zanést do právního řádu speciální ustanovení k § 249 odst. 1 o. s. ř., tedy sjednotit, že jak o výroku o vyvlastnění, tak o výroku o náhradě za vyvlastnění budou rozhodovat krajské soudy, byť pokaždé v jiné větvi soudnictví, jako je tomu nyní.

Pouze okrajem zmíním další problematické aspekty, které se týkají již ustanovení § 30 tehdy účinného zákona o vyvlastnění, resp. absence přechodného ustanovení. Zvláštní senát totiž vyložil, že podle části páté o. s. ř. se počínaje dnem 1. 1. 2007 postupuje ve všech případech bez ohledu, kdy byl vyvlastňovací akt vydán.²⁴⁶ Rovněž tato část vyvolala nemalé negativní ohlasy. Krysl má za to, že je tento výklad v rozporu se zásadou *perpetuatio fori*, kdy právě v případě neexistence přechodných ustanovení, měl

²⁴⁴ KRYSL, Alexandr. Zmatky při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech odnětí a omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu. In: *Epravo.cz* [online]. 2008 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmatky-pri-soudnim-prezkumu-rozhodnuti-spravnich-organu-ve-vecich-odneti-a-omezeni-vlastnickeho-prava-nebo-prava-odpovidajiciho-vecnemu-bremenu-54712.html?mail>.

²⁴⁵ Viz již výše zmíněný náleží ÚS ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11.

²⁴⁶ Rozsudek zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS.

soud tuto zásadu aplikovat.²⁴⁷ Ryška vidí v tomto výkladu rozpor se zákazem retroaktivity, rozpor se zákazem odnětí věci zákonnému soudci dle čl. 38 odst. 1 LZPS a rozpor s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 LZPS.²⁴⁸

Právě tyto problematické aspekty vedly Krajský soud v Brně k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení této části zákona o vyvlastnění. Ústavní soud nálezem ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ovšem návrh zamítl. Vyšel při tom z toho, že je především na úvaze zákonodárce, jakým způsobem soudní ochranu nastaví. Na tom nemůže nic změnit ani předchozí soudní výklad či doktrinální názory. Pokud tedy Nejvyšší správní soud změnil svoji rozhodovací praxi na základě změny zákona, postupoval ústavně konformním způsobem. Opačný výklad by byl v rozporu s principem dělby moci. Ústavní soud zde v zásadě otočil argument navrhovatele v tom smyslu, že se nezabýval dělbou moci mezi mocí soudní a výkonnou, kdy navrhovatel zjednodušeně řečeno tvrdil, že soudy nemají pravomoc vyvlastňovat, ale mezi mocí soudní a zákonodárnou, kdy Ústavní soud tvrdí, že zákonodárce má v zásadě široký prostor v tom, jak nastaví soudní přezkum. Takovou argumentaci mohl jistě Ústavní soud v nálezu do určité míry legitimně použít, nicméně mám za to, že v tomto případě se s její pomocí pokusil spíše vyhnout posouzení námítky navrhovatele, která mířila jiným směrem.

S námitkou týkající se „rozdělení vztahů na veřejnoprávní a soukromoprávní ve vazbě na následný soudní přezkum,“ se Ústavní soud vypořádal tak, že tato otázka nemá ústavněprávní přesah, rozlišení mezi právem soukromým a veřejným je věcí jednoduchého práva. Osobně si ale myslím, že měl Ústavní soud spíše reflektovat konkrétní procesní režim a to, jak v jeho rámci může účastník chránit svá práva. Nikoliv způsob, na základě kterého je účastníku procesní režim „přidělen.“

Dle Ústavního soudu poté nelze uvažovat ani o porušení čl. 36 odst. 2 LZPS, neboť se v něm nestanoví žádné bližší detaily, jak by měl být upraven procesní režim přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.

²⁴⁷ KRYSL, Alexandr. Zmatky při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech odnětí a omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu. In: *Epravo.cz* [online]. 2008 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmatky-pri-soudnim-prezkumu-rozhodnuti-spravnich-organu-ve-vecech-odneti-a-omezeni-vlastnickeho-prava-nebo-prava-odpovidajiciho-vecnemu-bremenu-54712.html?mail>.

²⁴⁸ RYŠKA, Michal. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 733 - 734.

Ani argument navrhovatele zákazem odnětí zákonnému soudci dle čl. 38 odst. 1 LZPS nepovažoval Ústavní soud za případný. Dle Ústavního soudu lze totiž uvažovat o porušení tohoto ústavního imperativu ve vztahu ke konkrétnímu případu. Pokud tedy zákon stanovil obecný postup, je porušení práva na zákonného soudce pojmově vyloučeno. Co se týká práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, má Ústavní soud za to, že případné průtahy bude nutné hodnotit u každého případu individuálně. Byť tedy úprava může způsobit průtahy, není to důvod k jejímu zrušení.

Ohledně argumentu zákazem retroaktivity si Ústavní soud klade otázku, zda se vůbec může pojmově jednat o retroaktivitu, když se nejedná o změnu právní úpravy (žádná právní úprava totiž neexistovala, věc řešila judikatura). O retroaktivitě každopádně nemůže být dle Ústavního soudu řeč, neboť účastníkům řízení není právo na přezkum zpětně odnímáno či zúženo, nedochází tedy ke zhoršení jejich postavení.

Novelou § 28 zákona o vyvlastnění provedenou zákonem č. 405/2012 Sb. došlo k zavedení takového stavu, který již respektoval judikatorně přijaté závěry z období před nabytím účinnosti zákona o vyvlastnění. Přezkum výroku o vyvlastnění tak od 1. 2. 2013 náleží opět správním soudům, zatímco proti výroku o náhradě za omezení či zbavení vlastnického práva se lze bránit v rámci soustavy soudů civilních, které postupují dle části páté o. s. ř. Taková úprava soudního přezkumu již nebývá doktrínou v zásadě kritizována (s výjimkou samotné koncepce části páté o. s. ř.).

4.2.3 Dílčí závěr

Z historických zkušeností tedy vyplývá, že pro úvahy o sjednocení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, lze vycházet z toho, že by se tak mělo stát pod jurisdikcí správních soudů, resp. že by se tak jistě nemělo stát pod jurisdikcí civilních soudů. Obdobně to vidí (alespoň z hlediska ústavnosti) i Wagnerová ve svém disentu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 26/08.²⁴⁹ Opačný přístup byl totiž při zachování obou procesních režimů v této podobě velmi problematický a na hraně samotné ústavnosti.

Aniž bych chtěl jakkoli hlouběji rozebírat období první republiky, na které současná koncepce dualismus soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů navazuje,²⁵⁰ lze

²⁴⁹ Body 3 a 9 odlišného stanoviska Elišky Wagnerové k nálezu ÚS ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08.

²⁵⁰ K tomu srov. zákon č. 217/1925 Sb. z. a n.

konstatovat, že i v tomto období docházelo k přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění pod jurisdikcí správních soudů. Tehdejší nauka²⁵¹ a judikatura²⁵² totiž měly za to, že výrok o náhradě za vyvlastnění má veřejnoprávní povahu.

4.3 Inspirace českým právním řádem

Rozhodnutí o vyvlastnění není v českém právním řádu jediným rozhodnutím správního orgánu, jehož charakter je zčásti veřejnoprávní a zčásti soukromoprávní. V této části se na dvě z nich zaměřím a rozeberu, jakým způsobem (resp. v jaké větvi soudnictví) se tato rozhodnutí přezkoumávají.

4.3.1 Adhezní výrok rozhodnutí o přestupku

Osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, může svůj nárok uplatnit u správního orgánu. V takovém případě správní orgán působí na obviněného, aby nárok poškozeného dobrovolně uhradil. Jestliže se tak nestane a správní orgán spolehlivě zjistil existenci nároku, jeho výši a příčinnou souvislost mezi spácháním přestupku a vznikem škody či bezdůvodného obohacení, uloží obviněnému, aby nahradil škodu či vrátil bezdůvodné obohacení. V opačném případě poškozenému tento nárok nepřizná a odkáže ho na soud nebo jiný orgán veřejné moci. Obdobně postupuje, znamenalo-li by zjišťování škody či bezdůvodného obohacení ke značným průtahům v řízení. Správní orgán může rovněž přiznat část uplatněného nároku a se zbytkem odkáže poškozeného na soud či jiný orgán veřejné moci.²⁵³

Před Nejvyšším správním soudem stála následně otázka, zda se má adhezní výrok přezkoumávat v rámci správního soudnictví či v rámci civilního soudnictví postupem dle části páté o. s. ř. Odpověď na tuto otázku podává Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS. Předně není žádných pochyb o tom, že adhezní nárok obviněného je nárokem soukromoprávním. Na druhou stranu obsahem přestupkového řízení je především posouzení viny a uložení sankce, což je vztah, který má čistě veřejnoprávní povahu.

²⁵¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 287.

²⁵² Viz např. nález NSS ze dne 22. 10. 1931, č. 13178.

²⁵³ Ustanovení § 89 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Nejvyšší správní soud měl za to, že posouzení sekundární otázky (náhrady škody) je natolik úzce provázána s otázkou primární (vina obviněného z přestupku), že není možné nalézt žádný racionální důvod pro štěpení soudní ochrany mezi správní a civilní soudnictví. Výrok o náhradě škody je tak přezkoumatelný ve správním soudnictví, stejně jako výrok o vině coby řešení primární otázky řízení o přestupku. Musí se ovšem jednat o případy, kdy byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku. Přiznat poškozenému náhradu škody lze totiž jen v takovém případě s tím, že poškozený nemůže napadnout výrok týkající se viny obviněného. Učinil-li by tak, správní soud by takovou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Na tomto závěru se nic nemění ani po rektifikaci přestupkového práva, neboť ta se této oblasti nedotkla.²⁵⁴

Tyto závěry ovšem nejsou všeobecně přijímány. Brim zpochybňuje již samotná argumentační východiska Nejvyššího správního soudu. Dle něj je třeba vycházet z toho, že nastavení institucionálního rámce soudního přezkumu je v rukou zákonodárce, které je nutné principiálně respektovat a dotvářet pouze v odůvodněných případech. Proto nepovažuje za korektní posuzovat, zda případ spadá do judikaturou vytvořených kategorií, u kterých je možné rozštěpení procesního režimu ještě tolerovat, a pokud do nich nespadá, tak podřadit přezkum pod správní soudnictví, aniž by byla zohledněna soukromoprávní povaha řešených otázek. Takové „judikurní sjednocení soudního přezkumu“ by mělo přicházet do úvahy pouze výjimečně, neboť se jedná o výjimku ze základního pravidla. I za předpokladu, že by byly takto vytvořené kategorie pokládány za korektní argument, nelze považovat výrok o náhradě za škodu výrokem akcesorickým, naopak jedná se o otázku samostatnou, a to jak z pozice poškozeného, tak též z pozice obviněného, kdy povinnost uhradit škodu může být daleko závažnějším zásahem do jeho právní sféry než výrok o vině a správní sankci.²⁵⁵

Obdobně negativně se k tomuto rozsudku NSS staví autoři věcného záměru civilního řádu soudního, kteří zmiňují, že primárním zájmem poškozeného není posouzení, zda protiprávní jednání obviněného je přestupkem, či nikoli, ale náhrada škody. Nemůže se tak jednat toliko o „doprovodnou“ záležitost. Jeví se naopak nekonceptní, pokud o k rozhodování o témže nároku není vždy dána stejná soudní pravomoc. Ta se totiž

²⁵⁴ VALC, Jakub, HLOUCH, Lukáš. Právní postavení osob postižených spácháním přestupku a jejich aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právní rozhledy*, 2022, č. 1, s. 17.

²⁵⁵ BRIM, Luboš. Soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o náhradě škody způsobené přestupkem. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 167.

odvíjí od toho, zda poškozený nárok v adhezním řízení uplatní nebo od toho, zda bude správním orgánem odkázán s nárokem na civilní řízení. Stejný nárok tak může být projednáván jak před civilními soudy, tak před správními soudy, což může přispět i k nejednotné judikatuře.²⁵⁶

4.3.2 Rozhodnutí finančního arbitra

Finanční arbitr je specializovaný nezávislý orgán pro mimosoudní řešení některých sporů z oblasti finančních služeb, a to mezi spotřebitelem a příslušnou institucí. Jeho smyslem je umožnit spotřebiteli, aby mohl efektivněji hájit svá práva než v klasickém soudním řízení, které je formalizovanější a nákladnější.²⁵⁷ Zjednodušeně řečeno, finanční arbitr nahrazuje civilní soud při řešení sporů vymezených v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi za předpokladu, že tento spor zahájí svým podáním spotřebitel. Finanční arbitr ovšem nezasahuje pouze do soukromých subjektivních práv, ale i do veřejných subjektivních práv.²⁵⁸

Zákon o finančním arbitrovi obsahuje dva druhy veřejnoprávních sankcí. Předně se jedná o sankci dle § 17a zákona o finančním arbitrovi. Neuspěje-li instituce v řízení před finančním arbitrem, je povinna zaplatit sankci ve výši 10% z částky, která byla přiznána navrhovateli, minimálně však 15 000 Kč. Není-li předmětem sporu peněžitá částka, uloží finanční arbitr tuto sankci rovněž ve výši 15 000 Kč. Tato sankce byla vložena do zákona o finančním arbitrovi novelou provedenou zákonem č. 57/2006 Sb. s účinností od 1. 4. 2006. Nahradila tak sankci do té doby zahrnutou v ustanovení § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi, dle kterého uloží finanční arbitr pokutu ve výši 10 % sporné částky finanční instituci, která podle pravomocného nálezu porušila povinnost stanovenou zvláštním právním předpisem, nejméně však 10 000 Kč.

Další sankcí, kterou může finanční arbitr uložit, je poté pořádková pokuta ve smyslu § 23 zákona o finančním arbitrovi. Aniž by bylo třeba podrobněji rozebírat toto

²⁵⁶ DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil a kol. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze. In: *Justice.cz* [online]. 2020, s. 74-75 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb.

²⁵⁷ WACHTLOVÁ, Lucie, SLANINA, Jan. § 1 [Příslušnost finančního arbitra]. In: WACHTLOVÁ, Lucie, SLANINA, Jan. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 230-231.

²⁵⁸ HOUT, Martin. MERENDA, David. Rozhodnutí finančního arbitra a jejich soudní přezkum. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 2016 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/financni-pravo/rozhodnuti-financniho-arbitra-a-jejich-soudni-prezkum>.

ustanovení, lze konstatovat, že pořádkovou pokutu může finanční arbitr uložit jako následek nesplnění procesní povinnosti. Cílem pořádkové pokuty je docílit splnění této povinnosti ze strany povinného subjektu. Jedná se tak o tzv. správní pořádkový delikt.²⁵⁹

Soudní praxe se tak musela vypořádat s tím, v jaké větvi soudnictví bude docházet k přezkumu těchto konkrétních rozhodnutí. Významným je z tohoto pohledu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud neměl pochyb, že soudní kontrola činnosti finančního arbitra ohledně sporů vymezených v § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi náleží civilním soudům, které postupují v řízení podle části páté o. s. ř. Finanční arbitr v tomto případě totiž rozhoduje o subjektivních soukromých právech účastníků řízení.²⁶⁰ Stejně tak nebylo žádných pochyb o tom, že pokuty za tzv. jiný veřejnoprávní delikt ve smyslu § 23 zákona o finančním arbitrovi přezkoumávají soudy ve správním soudnictví.

Zajímavější jsou ovšem úvahy Nejvyššího správního soudu ohledně sankce dle § 17a zákona o finančním arbitrovi a § 23 odst. 2 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ve znění účinném do 31. 3. 2006. Nejvyšší správní soud podotýká, že tehdejší ustanovení § 23 odst. 2 mělo mimo jiné funkci paušalizované náhrady nákladů na činnost finančního arbitra. Na druhou stranu je konstrukce tohoto ustanovení odlišná od nynějšího § 17a, neboť explicitně vyžaduje, aby instituce porušila podle pravomocného nálezu finančního arbitra povinnost stanovenou zvláštním právním předpisem. Oproti tomu aplikace ustanovení § 17a zákona o finančním arbitrovi se odvíjí toliko od procesního výsledku řízení před finančním arbitrem. Jinými slovy, sankce dle § 17a zákona o finančním arbitrovi je plně akcesorická k meritornímu rozhodnutí o sporu dle § 1 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi, kdy nastupuje automaticky při procesním neúspěchu finanční instituce. To nic nemění na tom, že sankce dle § 17a je sankcí veřejnoprávního charakteru, „ten je však „převrstven“ automatismem nástupu sankce tehdy, je-li instituce shledána „procesně neúspěšnou“ v řízení o soukromém právu. Z hlediska soudní kontroly je proto podstatné, že uvedená sankce je součástí rozhodnutí arbitra v „hlavní“ věci, tedy věci soukromého práva, a sdílí její procesní osud i při případném

²⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Tzv. správní pořádkové delikty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 323-324.

²⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, bod 26.

následném rozhodování civilního soudu o „hlavní“ věci v režimu části páté občanského soudního řádu. Soud proto spolu s „hlavní“ věcí automaticky rozhodne i o případné povinnosti podle § 17a zákona o finančním arbitrovi, pokud ve výsledku klientovi, byť i jen zčásti, vyhoví (ať již žalobu podle části páté občanského soudního řádu podala instituce nebo klient).“²⁶¹

Sankce dle tehdejšího § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi je sice do jisté míry rovněž akcesorická, neboť ji lze uložit pouze za předpokladu, že, bylo určitým způsobem rozhodnuto ve věci soukromého práva. Na druhou stranu si řízení o této sankci uchovává charakter samostatného řízení ve věci veřejného práva, neboť zčásti definuje vlastní autonomní podmínky sankční odpovědnosti.²⁶²

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že pokuta dle § 23 odst. 2 zákona o finančním arbitrovi ve znění účinném do 31. 3. 2006 je přezkoumatelná ve správním soudnictví, zatímco sankce dle § 17a zákona o finančním arbitrovi je přezkoumatelná v řízení dle části páté o. s. ř.

4.3.3 Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného lze v judikatuře Nejvyššího správního soudu spatřovat určitou tendenci přezkoumávat rozhodnutí v jedné jurisdikci, byť jeho jednotlivé výroky by dogmaticky náležely každý do jiné jurisdikce. Jak jsem již naznačil, je otázkou, zda se jedná o korektní argumentaci, neboť nemá zákonný základ. Na druhou stranu jí nelze upřít, že je zcela jistě vedena ideou určité přehlednosti a jednoduchosti.

Pro potřeby této práce je ovšem spíše na místě otázka, zda se tento přístup spočívající ve „sjednocení přezkumu“ (bez ohledu na jeho správnost) neměl týkat i rozhodnutí o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že štěpení přezkumu rozhodnutí mezi dvě jurisdikce je obecně nežádoucí a mělo by se jednat o výjimku z pravidla, která je odůvodněna. Ohledně rozhodnutí o vyvlastnění spatřuje důvod pro rozštěpení soudní ochrany ve srovnatelné závažnosti obou posuzovaných otázek.²⁶³ Takové zdůvodnění mi přijde ovšem poměrně vágní. Je sice zcela zřejmé, že obě otázky jsou srovnatelně důležité či závažné, ale tento závěr lze zcela jistě tvrdit i o adhezním výroku rozhodnutí

²⁶¹ Tamtéž, bod 33.

²⁶² Tamtéž, body 34-38.

²⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 67/2006-50, č. 1322/2007 Sb. NSS.

o přestupku.²⁶⁴ Uznávám, že oba přístupy spočívající v sjednocení i rozdělení soudního přezkumu mají své výhody i nevýhody. Nicméně mám za to, že měl Nejvyšší správní soud postupovat alespoň jednotně. Argument, proč nešlo podobným způsobem „judikatorně sjednotit“ přezkum rozhodnutí o vyvlastnění, mi nepřijde přesvědčivý.

Navíc mám za to, že oba výroky rozhodnutí o vyvlastnění jsou spolu daleko více propojeny než adhezní výrok s výrokem o spáchání přestupku. Adhezní řízení totiž představuje pouze procesní režim, ve kterém je možné uplatnit nárok poškozeného. Jeho předpokladem je odsouzení za přestupek. Pokud ovšem obviněný za přestupek odsouzen nebude, neubírá to poškozenému obrátit se se svým právem na civilní soud v procesním režimu klasického civilního řízení sporného. Případně poškozený nemusí ani nárok v řízení o přestupku uplatnit či může být správním orgánem odkázán na civilní řízení, jak jsem popsal výše kritiku tvůrců věcného záměru k civilnímu řádu soudnímu. Oproti tomu náhrada za vyvlastnění logicky nepřipadá v úvahu v případech, kdy k vyvlastnění nedojde. Proto lze uzavřít, že výroky rozhodnutí o vyvlastnění jsou na sebe daleko více navázané než v případě výroku o vině za přestupek a adhezního výroku. Co do propojenosti obou výroků se blíží spíše rozhodnutí finančního arbitra, byť stanovení výše sankce dle § 17a zákona o finančním arbitrovi je po vyřešení „hlavní otázky“ již v podstatě automatické, což o stanovení náhrady za vyvlastnění rozhodně říci nelze. Z těchto důvodů nevidím důvod k tomuto rozdílnému přístupu.

Takto popsané judikaturní tendence Nejvyššího správního soudu ovšem mohou být dle mého názoru nadále užitečné pro úvahy o sjednocení přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Naznačují totiž, že případné „legislativní sjednocení“ soudního přezkumu by nebylo natolik nesystémové,²⁶⁵ a to ani v případě současného zachování části páte o. s. ř. Prakticky to znamená, že by nemuselo dojít např. ke změně ustanovení § 2 s. ř. s., který staví na myšlence, že správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům. Bylo by tomu tak právě z toho důvodu, že výrok o vyvlastnění lze považovat za jakýsi hlavní výrok, bez něhož výrok o náhradě ztrácí smysl (byť to mu samozřejmě neubírá na důležitosti).

²⁶⁴ BRIM, Luboš. Soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o náhradě škody způsobené přestupkem. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 167.

²⁶⁵ Byť lze jistě legitimně namítat, že nesystémová je argumentace Nejvyššího správního soudu jako taková.

4.4 Inspirace zahraničím

V této části se zaměřím na dvě zahraniční úpravy, které dávají ve věcech spojených s vyvlastněním soudům specifickou úlohu v tom smyslu, že nejsou toliko soudem přezkumným, obdobně jako civilní soud konající řízení dle části páté o. s. ř. není v pravém slova smyslu soudem přezkumným. Pokusím se tedy určit, jaká je jejich úloha v procesu vyvlastnění v daném právním řádu.

4.4.1 Slovensko

Díky relativně nedávné společné historii České a Slovenské republiky vycházel původní slovenský právní řád ze stejných právních předpisů jako ten český. Problematiku vyvlastnění upravoval obdobně jako v českém právním řádu původně pouze zákon č. 50/1976 Zb., stavebný zákon. Tento zákon je na Slovensku nadále účinný, nicméně byl rovněž přijat zákon č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V důsledku přijetí tohoto zákona vznikl určitý procesní dualismus, kdy se na účely vymezené v § 108 odst. 2 stavebného zákona uplatní procesní režim upravený v tomto zákoně, zatímco na ostatní záměry se uplatní úprava zákona č. 282/2015 Z. z.²⁶⁶ Ve své práci se zaměřím především na zákon z roku 2015, neboť při jeho aplikaci docházelo a dochází rovněž ke sporům, v jaké jurisdikci mají být jednotlivé výroky přezkoumávány a v jakém rozsahu.

Rozhodnutí o vyvlastnění dle zákona č. 282/2015 Z. z. obsahuje obdobně jako v českém právním řádu dvě skupiny výroků, výroky o vyvlastnění a výroky o náhradě za vyvlastnění. Náhradu za vyvlastnění určí vyvlastňovací orgán na základě znaleckého posudku. Požaduje-li vyvlastňovaný vyšší než znalcem vypočtenou náhradu, odkáže ho vyvlastňovací orgán na soud, aniž by přerušil vyvlastňovací řízení.²⁶⁷ Přezkum výroku o vyvlastnění poté probíhá v odvolacím správním řízení, k jehož vedení je příslušné Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.²⁶⁸ Proti výroku o náhradě se odvolat nelze. Z těchto ustanovení tedy čistě jazykově vyplývá, že odvolací správní orgán nemůže přezkoumat výrok o náhradě. Taková právní úprava

²⁶⁶ K tomu srov. FEČÍK, Marián. § 128 [Zásahy do vlastnictva]. In: ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton a kol. *Občianski zákonník I*. Komentár. § 1-450. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 934-935.

²⁶⁷ Ustanovení § 13 odst. 3 písm. a) zákona č. 282/2015 Z. z.

²⁶⁸ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 282/2015 Z. z.

pramení z určité skepse zákonodárce k možnostem vyvlastňovacích orgánů, jak ostatně vyplývá z důvodové zprávy: „Uvedené riešenie bolo prijaté z dôvodu, že prax ukázala, že rozhodovanie vo veciach náhrady je v sporných prípadoch nad rámec možností vyvlastňovacieho orgánu.“²⁶⁹ Mohlo by se tedy zdát, že přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění náleží pouze civilnímu soudu²⁷⁰ a přezkum výroku o vyvlastnění správním soudům. Ale tento závěr naráží na ustanovení § 14 odst. 2 ve spojení s § 13 odst. 3 zákona č. 282/2015 Z. z., ze kterých by se dalo dovodit, že i výroku o náhradě lze přezkoumat ve správním soudnictví.

Právní praxe se tedy následně musela vypořádat s otázkami, zda je správní soud příslušný k tomu, aby posuzoval výrok o náhradě za vyvlastnění, resp. v případě jakých vad může k jeho přezkumu přistoupit. Lze nalézt různé závěry, ke kterým docházely jednotlivé soudy. Setkat se lze např. s názorem, že správní soud nemá pravomoc vůbec přezkoumat zákonnost výroku o náhradě, včetně procesního postupu vedoucímu k vydání tohoto výroku. Oproti tomu existovaly i názory, že přezkum zákonnosti určení náhrady náleží správním soudům, které vycházely z toho, že navzdory znění zákona musí vyvlastňovací orgán hodnotit znalecký posudek jako každý jiný důkaz. Tyto závěry byly ovšem odmítnuty Najvyšším súdom jako nesprávné a ústavně nekonformní.²⁷¹

K této problematice se významně vyjádřil Najvyšší správny súd v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, sp. zn. 8SŽK/28/2019. Najvyšší správny súd vycházel z toho, že vyvlastňovací orgány v zásadě nemohou stanovit jinou náhradu než tu, která vyplývá ze znaleckého posudku, přičemž její stanovení prvostupňovým orgánem již nelze nadále v soustavě orgánů státní správy přezkoumat. Vyvlastňovací orgán nesmí zasahovat do odborných závěrů znalce, o výpočtu si nesmí vytvořit vlastní úsudek ani je jakkoli měnit. Při pochybnostech (např. předložení jiného znaleckého posudku) je povinen toliko zabezpečit odborné vyjádření znalce dle § 4 odst. 4 zákona č. 282/2015 Z. z. a následně odkázat vyvlastňovaného na civilní soud dle § 13 odst. 3 písm. a) zákona č. 282/2015 Z. z. Přezkum výroku o náhradě poté spadá do jurisdikce civilních soudů.

²⁶⁹ Viz VLÁDA SR. Parlamentná tlač 1572: Dôvodová správa k návrhu zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Nrsr.sk* [online]. 2015, s. 14 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=6&CPT=1572>.

²⁷⁰ Ustanovení § 13 odst. 3 písm. a) zákona č. 282/2015 Z. z.

²⁷¹ K tomu srov. FABIÁNOVÁ, Zuzana. KASZONYIOVÁ, Michaela. Preskúmateľnosť rozhodnutia o primeranej náhrade za vyvlastnenie v správnom súdnictve. *Justičná revue*, 2022, č. 6 -7, s. 744 - 746.

Na druhou stranu z ustanovení § 14 odst. 2 ve spojení s § 13 odst. 3 zákona č. 282/2015 Z. z. vyplývá úmysl zákonodárce podrobit i přezkum výroku o náhradě jurisdikci správních soudů. Takový přezkum však nemůže být bezobsažný. Nejvyšší správní soud tak dochází k závěru, že správní soud je oprávněn posoudit zákonnost výroku o náhradě, a to především z hlediska procesního postupu, na základě kterého ke stanovení náhrady došlo. Může se tedy jednat o vady spočívající v neobstarání zákonem předvídaných podkladů (např. již zmíněného odborného vyjádření znalce).

4.4.2 Francie

Ve Francii má proces vyvlastnění dvě fáze, a sice fázi administrativní (správní) a fázi soudní. Administrativní fáze je přitom pouze jakousi přípravnou fází. Spočívá přitom v provedení veřejného šetření. Má-li proces dojít až k samotnému vyvlastnění, musí být veřejné šetření zakončeno prohlášením projektu za veřejně prospěšný.²⁷² K tomu, aby se tak mohlo stát, je nutné, (i) aby účel, pro který dochází vyvlastnění, naplňoval veřejný zájem, (ii) aby účel nebylo možné za stejných podmínek realizovat bez vyvlastnění a (iii) aby omezení vlastnického práva vyvlastňovaného nebylo nepřiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli.²⁷³

Samotné vyvlastnění a stanovení náhrady následně probíhá v soudní fázi. Předpokladem pro konání soudní fáze je právě prohlášení projektu za veřejně prospěšný.²⁷⁴ Zjednodušeně řečeno je tedy možné říct, že správní orgán rozhoduje „pouze“ o tom, zda věc připustí do fáze, ve které lze věc teprve vyvlastnit. Jeho rozhodnutí tak představuje jakýsi prvotní filtr.

V soudní fázi může dojít ke smírnému řešení, kdy se vyvlastňovaný s vyvlastnitelem dohodnou na převodu vlastnického práva. Nedojde-li ke smírnému řešení, může se vyvlastnitel obrátit na *juge de l'expropriation*, aby vydal příkaz k vyvlastnění.²⁷⁵ Následně musí dojít k určení náhrady. Vyvlastnitel učiní nabídku, kterou vyvlastňovaný buď přijme, či nikoliv. Není-li nabídka přijata, může se každá ze stran obrátit na *juge de l'expropriation* s návrhem na stanovení náhrady.²⁷⁶

²⁷² Čl. L121-1 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁷³ Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 6. 7. 2016, publikované ve sbírce Lebon pod č. 371034.

²⁷⁴ Čl. L221-1 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁷⁵ Čl. L220-1 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁷⁶ Čl. L311-4, L311-5 a L311-6 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o vyvlastnění samotné je svěřeno do pravomoci soudu. Ve francouzské právní úpravě tedy nelze vůbec hovořit o přezkumu rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění jako takovém.

Přezkum je ovšem připuštěn ve fázi správní, a to proti prohlášení projektu za veřejně prospěšný, které může správní soud zrušit. Došlo-li k vyvlastnění a následně správní soud zrušil prohlášení, je to důvod k navrácení pozemku, neboť vyvlastnění ztratilo svůj právní základ. Není-li navrácení již možné, může požadovat dotčená osoba náhradu škody po vyvlastniteli vzniklou v důsledku nezákonného vyvlastnění, a to žalobou podanou u soudu, který vydal příkaz k vyvlastnění. Vznikla-li vyvlastňovanému škoda, která je nezávislá na škodě způsobené nezákonným převodem vlastnického práva a která vznikla v důsledku pochybení, kterých se dopustil správní orgán v administrativní fázi, může se vyvlastňovaný žalobou podanou proti státu domáhat její náhrady, a to u správních soudů.²⁷⁷ Podání žaloby požadující náhradu škody způsobenou veřejnou mocí u správního soudu ovšem není specifikem soudní ochrany při vyvlastnění, ale je dáno veřejnoprávním chápání tohoto institutu, které se ve Francii historicky prosadilo.²⁷⁸

4.4.3 Dílčí závěr

Ve vztahu k české právní úpravě je zcela jistě podobnější úprava slovenská. Byť slovenský právní řád nemá úpravu obdobnou části páté o. s. ř. a správní soudnictví není povoláno k ochraně toliko veřejných subjektivních práv, ale subjektivních práv bez jakéhokoliv adjektiva,²⁷⁹ stejně založil pravomoc civilním soudům. Na jednu stranu je možné si tedy ze slovenské úpravy odnést, že otázka náhrady za vyvlastnění zkrátka náleží civilním soudům. Na druhou stranu ovšem nelze přehlédnout výraznou skepsi slovenské úpravy ke schopnostem vyvlastňovacích orgánů, ze které zapojení civilních soudů do značné míry pramení. To je dle mého názoru právě významný odlišovací prvek oproti české úpravě, která ponechává na vyvlastňovacích úřadech celý proces, byť by mělo docházet ke sporům ohledně náhrady (kromě části náhrad dle § 28 odst. 3 VyvlZ, což podrobuji kritice výše²⁸⁰). Slovenskou úpravu tak nelze zcela v českém

²⁷⁷ Rozhodnutí Tribunal des Conflicts ze dne 7. 12. 2020, publikované ve sbírce Lebon pod č. C4199.

²⁷⁸ K tomu srov. BURDA, Daniel. *Odpovědnost veřejné moci za škodu - otázka pro civilní nebo správní soudy?*. 2019. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 34-39.

²⁷⁹ Ustanovení § 2 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

²⁸⁰ K tomu srov. kapitolu 2.3.5.

právním prostředí využít jako argument pro zapojení civilních soudů do procesu stanovení náhrady za vyvlastnění. Jejich zapojení totiž není ani na Slovensku odůvodněno argumenty plynoucími z povahy věci samotné či z procesního režimu, který umožňuje vyvlastňovaným účinněji chránit svá práva, ale spíše nedůvěrou vůči vlastním správním orgánům. To ostatně dokládá i procesní režim vyvlastnění dle § 108 – 116 zákona č. 50/1976 Zb., stavebný zákon. Ve věcech spadajících do působnosti tohoto zákona lze totiž otázku náhrady za vyvlastnění posoudit v řízení o odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění. Proti rozhodnutí o odvolání se následně se lze následně domáhat ochrany ve správním soudnictví.²⁸¹

Co se týká francouzské právní úpravy, je nutné vyjít z toho, že již samotný proces vyvlastnění je odlišný od vyvlastňovacího řízení, jak ho pojímá zákon o vyvlastnění. Z toho následně vyplývá i jiný systém soudní ochrany, ve kterém dochází již k samotnému vyvlastnění na základě soudního rozhodnutí. Měla-li by tedy francouzská úprava představovat inspirační zdroj, muselo by se jednat o rozsáhlejší úvahy o pojetí institut vyvlastnění jako takovém, tyto ambice ovšem tato práce nemá. Ostatně již v minulosti platila úprava, která nekonceptně dávala civilním soudům pravomoc vyvlastňovat, ta byla ovšem po zásluze kritizována.²⁸²

4.5 Závěrečná úvaha aneb jak nastavit soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění?

Hned na úvod je třeba poznamenat, že vládní návrh nového zákona o vyvlastnění do určité míry upravuje i soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění. Koncepce přitom zůstává stejná, tedy k přezkumu výroku o vyvlastnění má docházet v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s, zatímco k přezkumu výroku o náhradě v řízení dle části páté o. s. ř. Podle § 54 odst. 1 návrhu má dojít ovšem ke sjednocení lhůty k podání obou žalob, a to na 1 měsíc od oznámení rozhodnutí. Především ale má dle § 54 odst. 2 návrhu dojít ke stanovení lhůty 90 dnů, ve které mají soudy o žalobě rozhodnout. Tato lhůta se vztahuje i na řízení o opravných prostředcích proti těmto rozhodnutím soudů. Rovněž by měl

²⁸¹ K tomu srov. FEČÍK, Marián. § 128 [Zásahy do vlastnictva]. In: ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton a kol. *Občianski zákonník I*. Komentár. § 1-450. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 934.

²⁸² K tomu srov. kapitolu 4.2.2.

soud dle § 55 odst. 1 návrhu zohlednit změnu hodnoty peněz v čase, která by mohla mít vliv na výši náhrady.²⁸³

Je tedy zřejmé, že si předkladatel návrhu uvědomuje problém délky řízení a její vliv na znehodnocení později přiznané části náhrady. Myslím si, že lhůty pro rozhodování určitých okruhu věcí by se měly používat spíše méně a v odůvodněných případech. Vyvlastnění ovšem za takový případ považuji (minimálně při zachování této koncepce soudního přezkumu). Jak již ze shora uvedeného vyplynulo, běh času může být faktorem, který zhorší postavení vyvlastňovaného (či dalších osob, kterým náleží náhrada), což považuji vzhledem k tomu, že je mu už i tak intenzivně zasahováno do jeho majetkové a mnohdy i osobností sféry, za nevhodné. Na jednu stranu by šlo toto negativum odstranit čistě jen zohledněním hodnoty peněz v čase při stanovení náhrady, nicméně to by zase mohlo při delším časovém horizontu poškodit vyvlastnítele, či dokonce ohrozit realizaci účelu vyvlastnění, neboť by vyvlastnitel nemusel vždy počítat s těmito dodatečnými náklady.

Opatření spočívající v kombinaci „zalhůtování“ délky řízení a případné zohlednění změny hodnoty peněz při stanovení náhrady tedy považuji za vhodné, neboť dostatečně reflektují zájmy vyvlastňovaného (či dalších osob) i vyvlastnítele, resp. veřejný zájem na bezproblémové realizaci účelu vyvlastnění. Je ovšem otázka, jak budou schopny tuto lhůtu dodržet civilní soudy, které z podstaty věci budou v případě napadení výroku o vyvlastnění i výroku o náhradě věc hodnotit teprve po té, co správní soud nevyhoví žalobě. V těchto případech by tedy stálo za úvahu navázat lhůtu pro rozhodnutí civilního soudu na právní moc rozhodnutí správního soudu, kterým se řízení končí.

Na druhou stranu tato úprava neřeší všechny problémy. Návrh nového zákona o vyvlastnění již explicitněji stanovuje, že vyvlastňovací úřad není při stanovení náhrady zcela vázán znaleckým posudkem s tím, že hodnota musí odpovídat majetkové újmě a musí být vzhledem ke všem okolnostem spravedlivá. Tento přístup považuji za správný. Na druhou stranu návrh nepočítá s podobným výčtem, jaký je v § 28 odst. 3 větě třetí VyvZ, což považuji za určité negativum. Na jednu stranu to umožní pružněji reagovat na konkrétní situaci, na druhou stranu je otázka, jakým způsobem budou neurčitý právní pojem „spravedlivá náhrada“ jednotlivé správní orgány vykládat. O to

²⁸³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODot Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022, s. 22 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

důležitější bude tedy sjednocovací funkce navazující judikatury. A to je právě jedna ze slabín části páté o. s. ř., která není při sjednocování praxe příliš vhodná. Jak příhodně uvádí Vopálka: „*Věc tak vlastně (...) opouští nejen pravomoc správního soudnictví, ale i správy samotné.*“²⁸⁴ Zjednodušeně řečeno, správní orgány nemusí vyvíjet takové úsilí, aby dostály všem judikатурním požadavkům, neboť ví, že vydáním rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění, pro ně již veškerá činnost končí.²⁸⁵

Ostatně mám za to, že i z tohoto důvodu vyvlastňovací úřady ne vždy reflektují judikaturu k tomu, jakým způsobem hodnotit znalecký posudek, kdy často pouze přebírají cenu určenou znalcem, jak jsem již ostatně naznačil výše.²⁸⁶ Ani civilní soudy jim tento nedostatek nevytýkají, neboť to v řízení dle části páté o. s. ř. není nutné a snad ani vhodné. Na tomto nic nezmění ani znění § 250c odst. 2 o. s. ř. s účinností od 1. 7. 2023. Nemyslím si, že vyvlastňovací úřady budou v řízeních jakkoli aktivnější či že by analyzovaly rozsudky ve chvíli, kdy věc již nespadá do jejich pravomoci. Jinak řečeno, mám za to, že snaha zákonodárce přimět vyvlastňovací úřady, aby zohledňovaly konkrétní okolnosti při stanovení náhrady, by nemusela zcela naplněna, náležel-li by přezkum výroku o náhradě civilní jurisdikci.

Nadto tímto řešením není možné odstranit obecná negativa vyplývající z „rozštěpení“ přezkumu. Žalobce o stát tak stále bude mít vyšší náklady. Stejně jak jednotlivé procesní instituty bude nutné vykládat tak, jak to činí vždy příslušný vrcholný soud.

Z těchto důvodů si myslím, že je legitimní uvažovat o sjednocení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Ostatně, byť „zalhůtování“ délky řízení povede pravděpodobně ke kýženému cíli, mám za to, že je nejprve nutné hledat systémové řešení, které zkrátí délku vyřizování přirozeně. Kromě toho nelze odhlédnout od toho, že věcný záměr civilního řádu soudního počítá jako s jednou z variant se zrušením části páté o. s. ř., což by se samozřejmě nutně znamenalo změnu samotné koncepce soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že má-li k jeho sjednocení skutečně dojít, mělo by se tak stát pod jurisdikcí správních soudů. V tomto případě je ale nutné se ptát, jakým

²⁸⁴ VOPÁLKA, Vladimír. Pravomoc správních soudů. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*, Praha: Aspi Publishing, 2003, s. 19.

²⁸⁵ Obdobně též Hamuláková, Klára. Zamýšlení se nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 8. s. 477-478.

²⁸⁶ K tomu srov. kapitulu 3.2.

způsobem by měly soudy ve správním soudnictví přezkoumávat výrok o náhradě za vyvlastnění. Nabízí se dvě základní varianty. Buď se přezkum tohoto výroku může podřídit procesnímu režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., nebo se může naopak přezkum dle § 65 a násl. s. ř. s. v této věci částečně podřídit dosavadnímu způsobu projednání dle části páté o. s. ř. Jinak řečeno, v prvním případě by soudy rozhodovaly podle kasačního principu, v druhém by naopak využívaly princip apelační.

Předně je třeba zdůraznit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno na kasačním principu. Proto mám za to, že v případě zvolení kasačního principu by nevyvstaly žádné zásadní komplikace. Ostatně ani s již výše zmíněným přezkumem adhezního výroku rozhodnutí o přestupku nejsou spojeny žádné větší praktické problémy, byť se jedná o soukromoprávní vztah mezi poškozeným a obviněným. Přezkum by mohl vypadat tak, že shledal-li by správní soud nezákonným výrok o vyvlastnění, zrušil by i výrok o náhradě, který by ztrácel smysl. Zrušil-li by správní soud pouze výrok o náhradě, rozhodoval by o náhradě opět správní orgán. Tímto by jistě došlo k odstranění některých problémů spojených s procesním rozdvojením přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, především co se týká určité konformity žalobce v přístupu k soudu.

Co se týká celkové délky řešení věci, lze očekávat její zkrácení, a to i v situacích, kdy správní soud zruší toliko výrok o náhradě. V takovém případě by totiž byl správní orgán vázán názorem správního soudu, včetně jím provedených důkazů (typicky znaleckých posudků), tyto důkazy již ovšem správní orgán opakovat nemusí, měl by totiž vycházet z hodnocení, které učinil soud. V situaci, kdy by v systému rozštěpení soudního přezkumu správní soud žalobu proti výroku o vyvlastnění zamítl a následně by žalobu proti výroku o náhradě začal posuzovat civilní soud, bylo by možné očekávat od civilního soudu rozsáhlejší dokazování, než které by činil správní orgán po zrušení výroku o náhradě správním soudem. Naopak v případě podání žaloby pouze proti výroku o náhradě, který by správní soud rušil, by se dalo očekávat mírné prodloužení. Nicméně se jedná pouze o hypotetickou úvahu, neboť proti rozhodnutí civilního soudu je možné podat řádný opravný prostředek, což proti rozhodnutí druhostupňového správního orgánu, ke kterému se věc vrací k dalšímu řízení, již nelze. Nadto je třeba připomenout, že řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. klade daleko větší důraz na aktivitu

žalobce již ve správním řízení, zvláště pak uplatňuje-li se v něm zásada koncentrace řízení jako ve vyvlastňovacím řízení. I to by mělo přispět ke zrychlení řízení v případě sjednocení pod jurisdikcí správních soudů.

Dále lze uvažovat o přezkum obou výroků ve správním soudnictví s tím, že by přezkum výroku o náhradě byl ovládán principem apelačním. Takto nastavený přezkum by jistě znamenal zkrácení doby mezi přechodem vlastnického práva a vyřešením otázky o náhradě nezávislým soudem. V případě přijetí konstrukce v návrhu nového zákona o vyvlastnění spočívající v nabytí účinku rozhodnutí až po rozhodnutí správního soudu by toto mezidobí dokonce ani nevzniklo, pokud by vyvlastňovaný napadl oba výroky. Stejně tak by se jednalo o řešení výhodné pro žalobce, který by podával pouze jednu žalobu, a veřejné finance, ze kterých by se hradil pouze jeden soudní přezkum. Jedná se tedy ideální řešení?

Byť je pro řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. charakteristický kasační princip, lze vypořádat i případy, kdy zákonodárce tento princip do jisté míry modifikoval.

Především lze zmínit § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, že správní soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Pokud shledá, že tu žádné takové důvody nejsou, zruší rozhodnutí prvostupňového i druhostupňového správního orgánu a nařídí povinnému subjektu požadované informace vydat. Toto ustanovení představuje poměrně významný průlom do koncepce řízení dle § 65 a násl. s. ř. s.

Zásah do kasačního principu soudního přezkumu obsahuje i § 309 odst. 2 nového stavebního zákona, dle kterého může soud rozsudkem změnit napadené rozhodnutí, a to za splnění několika podmínek: (i) žaloba musí být důvodná, (ii) bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by stavební úřad po případném zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení rozhodl, (iii) takový postup navrhl žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení. Jediným argumentem pro zavedení této úpravy, který je obsažen v důvodové zprávě, je procesní ekonomie.²⁸⁷ Z formulace podmínek a i z důvodové zprávy je ale

²⁸⁷ VLÁDA ČR. Návrh stavebního zákona včetně důvodové zprávy. In: *Psp.cz* [online]. 2022, s. 373-374 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

zřejmé, že situací, kdy soud skutečně uplatní tuto možnost, by nemělo být příliš. Tuto výjimku z kasačního principu proto nepovažuji za zcela vhodnou.²⁸⁸

Je vhodné rovněž poukázat na rakouskou úpravu správního soudnictví, která, byť vychází ze stejných historických základů jako česká úprava správního soudnictví,²⁸⁹ je na základě reformy z roku 2012 založena právě na apelačním principu. Tato úprava může do určité míry představovat inspiraci i pro českého zákonodárce. Na druhou stranu zavedení apelačního principu v rakouském správním soudnictví bylo součástí rozsáhle reformy zahrnující i podobu správního řízení a organizaci správních soudů.²⁹⁰ Chvosta hovoří dokonce o tom, že se Rakousko v důsledku této reformy posunulo z administrativního či byrokratického státu směrem ke státu soudnímu.²⁹¹ Proto není možné přeceňovat inspirační potenciál této úpravy ve vztahu k pouhé dílčí úpravě soudního přezkumu, jakou je právě soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění.

Na základě výše uvedeného mám za to, že není vhodné přílišně rozšiřovat apelační princip v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., pokud by se nemělo jednat o celkovou reformu systému soudního přezkumu. V určitých případech to sice může být účelné a pozitiva mohou převážet nad negativy. Tak tomu dle mého názoru je u modifikace podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, kde zákonodárce chtěl zabránit mimo jiné tzv. ping pongu mezi jednotlivými orgány, což mohlo do značné míry vyprázdnit žadatelovo právo na informace. Naopak je třeba odmítnout ty výjimky, které sledují bez dalšího pouze cíl zrychlit řešení určité věci, např. jako je tomu v úpravě nového stavebního zákona. Stejně tak by nebylo vhodné zavádět ani částečně apelační princip při sjednocení soudního přezkumu pod jurisdikcí správních soudů.

Zavedení apelačního principu by představovalo určitou nepřímou novelizaci soudního řádu správního.²⁹² Nejedná se ostatně „jen“ o změnu způsobu rozhodnutí, ale tato změna se nutně musí promítnout i do dalších ustanovení. S tím souvisí otázka, co by se vlastně

²⁸⁸ Ke kritice tohoto ustanovení srov. též BÁNYAIOVÁ, Alena. Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 7-8, s. 54.

²⁸⁹ K tomu podrobněji ŠKUREK, Martin. Vývoj správního soudnictví v českých zemích. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 37-39.

²⁹⁰ KÖHLER, Martin. The reform of the administrative jurisdiction in Austria - theoretical background and main features of the system. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka* [online]. 2015, č. 14, s. 37-39 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>.

²⁹¹ CHVOSTA, Peter. „Reforma stulecia“ sądownictwa administracyjnego w Austrii – „nowa era” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie?. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica* [online]. 2022, č. 1, s. 51 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.cecol.com/search/article-detail?id=1034947>.

²⁹² K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS.

novelou změnilo a jaké procesní instituty se tak mají vykládat odlišně než v případě klasické kasace. Lze vznést např. otázku, zda by byl aplikovatelný § 75 odst. 1 s. ř. s. Dle mého názoru by tomu tak (minimálně za určitých okolností) nemohlo být, neboť by se fakticky jednalo o znovuprojednání věci, podobně jako dle části páté o. s. ř. Bylo by tedy nutné dojít k závěru, že je nutné věc posuzovat za skutkového stavu v době rozhodnutí, neboť opačný výklad by eliminoval možnost poskytnout v případě dlouhého vyřizování věci dorovnání ceny peněz, což je v extrémnějších případech i lidskoprávním standardem,²⁹³ případně požadavkem nynějšího § 28 odst. 3 VyvZ.²⁹⁴ Nabízí se ovšem i další problematické otázky, na které by musela judikatura hledat nemalou dobu odpovědi. Nabízela by se např. častější aplikace občanského soudního řádu či určité modifikace v dokazování. V důsledku těchto nutných judikатурních korektur týkajících se čistě jen výroku o náhradě by následně každý z výroků podléhal trochu odlišnému procesnímu režimu, byť by se jednalo o jedno stále jedno soudní řízení, což by bylo komplikované jak pro účastníky, tak pro soudce. Tím, že by stanovení náhrady přešlo plně na soud, by se navíc do značné míry eliminovala jednotící funkce judikatury správních soudů, jak popisují ve vztahu k řízení podle části páté o. s. ř. výše. Z těchto důvodů považuji za vhodnější u obou výroků uplatnit právě kasační princip.

²⁹³ K tomu srov. kapitolu 3.1 a kapitolu 2.2.5.

²⁹⁴ K tomu srov. kapitolu 3.5.

Závěr

V České republice se uplatňuje duální přezkum rozhodnutí správních orgánů. Soukromoprávní věci tak mohou být opětovně projednávány civilními soudy podle části páté o. s. ř. Zasahuje-li naopak rozhodnutí do veřejných subjektivních práv dotyčné osoby, je možný jeho přezkum správními soudy v procesním režimu dle § 65 a násl. s. ř. s.

Rozhodnutí o vyvlastnění je ovšem takovým správním aktem, který v sobě snoubí jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní rysy. Výrok o vyvlastnění je veřejnoprávním zásahem do vlastnického práva, výrok o náhradě poté napravuje narušenou rovnováhu v soukromých právech, ke které tímto zásahem došlo. Po zdlouhavém judikатурním a legislativním vývoji se přezkum rozhodnutí o vyvlastnění ustálil tak, že přezkum výroku o vyvlastnění náleží správním soudům, zatímco znovuprojednání otázky náhrady za vyvlastnění náleží civilním soudům.

V diplomové práci jsem se zabýval procesním režimem obou výroků o vyvlastnění. Popsal jsem procesní režim, ve kterém dochází k přezkumu či projednání výroků. Upozornil jsem rovněž na speciální procesní pravidla obsažená v zákoně o vyvlastnění či liniovém zákoně.

Jádrem práce bylo ovšem zhodnocení aktuálního stavu soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění a navrhnout jeho zlepšení.

Poukázal jsem proto na určitá dílčí negativa, která musí žalobce podstoupit, chce-li se bránit proti oběma výrokům. Kromě úskalí zřejmých na první pohled (vyšší náklady, vyšší nároky na orientaci žalobce v platném procesním právu atd.) jsem se zaměřil na otázku, zda soudy přiznávají spravedlivou náhradu. Tato otázka je totiž imanentně propojena i s délkou řízení. Je přitom naprosto zjevné, že takto nastavený soudní přezkum konečné řešení otázky o náhradě za vyvlastnění posouvá v čase, jsou-li napadeny žalobou oba výroky.

Stanovení náhrady je v zákoně o vyvlastnění upraveno velmi nevhodně. Čistě textualisticky lze dojít k závěru, že soud může navýšit náhradu na základě kritérií, ke kterým vyvlastňovací úřad nemůže přihlížet. Mám ovšem za to, že takto daná ustanovení vykládat. Vyvlastňovací úřad totiž disponuje pravomocí odchýlit se od ceny

stanovené ve znaleckém posudku. Na tomto podkladě je tak nutné dospět k závěru, že § 28 odst. 3 VyvlZ toliko vymezuje kritéria, která musí vyvlastňovací úřad při uplatňování této pravomoci zohlednit, a stanovuje meze, ve kterých se musí jeho uvážení pohybovat. Vyvlastňovací úřady ovšem zastávají textualistický výklad. I kvůli tomu se ne zřídka stává, že civilní soudy přiznávají vyšší náhradu, než kterou stanovily vyvlastňovací úřady. Náhradu je ovšem nutné poskytnout vyvlastňovanému při vyvlastnění či v přiměřené lhůtě po vyvlastnění. Jinak dochází k reálnému snížení její hodnoty. Čím déle toto mezidobí trvá, tím hodnota náhrady více a více klesá. Takto nastavený soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění ovšem vede v případě napadení obou výroků k prodloužení této doby, tudíž problém prohlubuje. Tento nedostatek mohou sanovat civilní soudy přiznáním určitého bonusu, ať už ve formě úroku z prodlení či dorovnání inflace tak, aby bylo možné označit náhradu za spravedlivou ve smyslu § 28 odst. 3 VyvlZ. Civilní soudy ovšem tuto možnost nevyužívají s tím, že Nejvyšší soud přiznání tohoto bonusu připouští pouze v extrémních případech, kdy by přiznaná náhrada měla být v rozporu s Úmluvou. Stručně shrnuto, současný systém soudního přezkumu prohlubuje problém spočívající v nevhodně nastaveném systému stanovení náhrad či v případě špatného určení obvyklé ceny ze strany vyvlastňovacího úřadu či znalce s tím, že civilní soudy nevyužívají zákonem dané prostředky k tomu, aby tento nedostatek vhodně kompenzovaly.

Návrh nového zákona o vyvlastnění přichází s několika změnami, které by velmi pomohly tuto situaci řešit. Návrh především stanovuje lhůty pro rozhodnutí soudů, obsahuje výslovné pravidlo, že soudy mají zohlednit hodnotu peněz v čase, a sjednocuje pravidla pro stanovení náhrady, kterými se má řídit jak vyvlastňovací úřad, tak soud. Tyto změny vnímám jako velký posun. Nicméně mám za to, že by se stejně mělo uvažovat o sjednocení přezkumu, a sice pod jurisdikci správních soudů. Vycházím při tom z toho, že procesní pravidla by měla žalobcům a ostatním účastníkům co nejefektivněji a nejsnadněji bránit svá práva, což není při takovém rozdělení soudního přezkumu dost dobře možné. Dále je třeba poznamenat, že návrh nového zákona o vyvlastnění výslovně počítá s tím, že se může vyvlastňovací úřad odchýlit od obvyklé ceny určené znaleckým posudkem, pokud by nebyla náhrada v této výši s přihlédnutím ke všem okolnostem spravedlivá. Toto lze jistě uvítat, ostatně ze shora uvedeného je zřejmé, že já obdobně vykládám i stávající zákon. Návrh ovšem neobsahuje žádná bližší kritéria a meze, která jsou nyní v § 28 odst. 3 větě třetí VyvlZ. To lze vnímat na jednu

stranu pozitivně v tom, že bude možné zvolit náhradu, která bude moci přihlédnout ke všem relevantním okolnostem a individuálně posoudit, jaký vliv na výši náhrady mají mít. Na druhou stranu si tento přístup vyžaduje vyšší nároky na sjednocení rozhodovací praxe. V tomto ohledu je ovšem procesní režim části páté o. s. ř. zcela nevyhovující.

Rovněž si nemyslím, že by se mělo jednat o tak výrazný zásah do soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, jako tomu bylo např. při sjednocení soudního přezkumu pod jurisdikcí civilních soudů. Tomu nasvědčuje jak tehdejší kritika, která by byla v případě sjednocení pod jurisdikcí správních soudů v zásadě nepřiléhavá, tak paralely, které lze v českém právním řádu i nyní nalézt a které žádné větší praktické potíže či větší kritické ohlasy nevyvolávají.

Seznam použitých zkratek

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

EÚLP / Úmluva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Liniový zákon

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

LZPS / Listina

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Nový stavební zákon

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

NS

Nejvyšší soud.

NSS

Nejvyšší správní soud.

o. s. ř. / občanský soudní řád

Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

o. z. / občanský zákoník

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

s. ř. / správní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

s. ř. s. / soudní řád správní

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Stavební zákon

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

ÚS

Ústavní soud.

VyvlZ / zákon o vyvlastnění

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

z. ř. s.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o finančním arbitrovi

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o oceňování majetku

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: Anag, 2009. ISBN 978-80-7263-554-2.

BÁNYAIOVÁ, Alena. Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 7-8, s. 48-54. ISSN 2571-3558.

BEZOUŠKA, Petr. § 2969 [Náhrada při poškození věci]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Komentář. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-287-8.

BRIM, Luboš. Soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o náhradě škody způsobené přestupkem. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 166-167. ISSN 1211-4405.

BURDA, Daniel. *Odpovědnost veřejné moci za škodu - otázka pro civilní nebo správní soudy?*. 2019. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

DOČKAL, Milan. *Vyvlastnění nemovité věci v zájmu soukromé osoby*. Komorní listy, 2021, č. 2. s. 24-29. ISSN 1805-1081.

DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-107-9.

FABIÁNOVÁ, Zuzana. KASZONYIOVÁ, Michaela. *Preskúmateľnosť rozhodnutia o primeranej náhrade za vyvlastnenie v správnom súdnictve*. Justičná revue, 2022, č. 6 -7, s. 739 - 753. ISSN 1355-6461.

FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5.

FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy*, 2020, č. 6, s. 212-216. ISSN 1210-6410.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 24-32. ISSN 2571-3558.

GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-968-0.

Hamuláková, Klára. Zamýšlení se nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 8. s. 471-483. ISSN 0139-6005.

HANÁK, Jakub, ŽÍDEK, Dominik, ČERNOCKÝ Robert. *Zákon o vyvlastnění*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-634-4.

HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-8064-5.

HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229-235. ISSN 1210-6410.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934.

HOETZEL, Jiří. Vyvlastnění. In: WEYR, František, HOTZEL, Jiří a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-9-X.

HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

JANDEROVÁ, Jana. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*, 2009, č. 1, s. 21-40. ISSN 0139-6005.

JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN: 978-80-7400-498-8.

JIRSA, Jaromír a kol. *Občanské soudní řízení*. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201-2501 občanského soudního řádu. 3. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-376-3.

KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

Kopecký, Martin. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2021, č. 4, s. 31-43. ISSN: 0323-0619.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-820-7.

KRČMÁŘ, Jan. *Základy přednášek o právu občanském*. Práva věcná. Držení a vlastnictví. Praha: Všehrad, 1925.

KÜHN, Zdeněk., KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1.

LUDVÍK, David, IŠTVÁNEK, František a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. II. Díl. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2009. ISBN 978-80-7357-460-4.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. Komentář. 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7.

RYŠKA, Michal. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, č. 20, s. 731-734. ISSN 1210-6410.

SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád*. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-828-3.

SVOBODA, Karel. *Dokazování*. Praha: Aspi Wolters Kluwer, 2009. ISBN: 978-80-7357-414-7.

ŠTEVČEK, Marek, DULAK, Anton a kol. *Občianski zákonník I*. Komentár. § 1-450. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-770-5.

VALC, Jakub, HLOUCH, Lukáš. Právní postavení osob postižených spácháním přestupku a jejich aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právní rozhledy*, 2022, č. 1, s. 13-18. ISSN 1210-6410.

VALENTOVÁ, Alžběta. *Rozhodnutí o vyvlastnění*. Olomouc, 2022. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

VEČEŘA, Jiří. § 1039 [Náhrada za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva]. In: ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník*. Komentář. Svazek III. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7598-757-0.

VEDRAL, Josef. Opravdu mají soudy pravomoc vyvlastňovat?. *Stavební právo: bulletin*. 2011. č. 3. s. 62 – 69. ISSN 1211-6386.

VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-036-2.

VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění. Liniový zákon*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-926-6.

VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9.

VOPÁLKA, Vladimír. Pravomoc správních soudů. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*, Praha: Aspi Publishing, 2003, s. 11 – 23. ISBN 80-86395-65-0.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

WACHTLOVÁ, Lucie, SLANINA, Jan. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-118-5.

WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. In: ČERNÁ, Stanislava (ed.). *Pocta Stanislavu Plívovi k 75. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer ČR, 2008, s. 351-356. ISBN 978-80-7357-370-6.

WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. Vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-75-9.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

DOBROVOLNÁ, Eva, DVOŘÁK, Bohumil a kol. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze. In: *Justice.cz* [online]. 2020 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb.

FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš. Reimbursement of Value of Expropriated Property under Czech Law in Light of European Legal Standards. *InterEULawEast* [online]. 2022, č. 1, s. 121-145 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 1849-4439. Dostupné z: <https://doi.org/10.22598/iele.2022.9.1.6>.

HOUT, Martin. MERENDA, David. Rozhodnutí finančního arbitra a jejich soudní přezkum. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 2016 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/financni-pravo/rozhodnuti-financniho-arbitra-a-jejich-soudni-prezkum>.

CHVOSTA, Peter. „Reforma stulecia“ sádownictwa administracyjnego w Austrii – „nowa era“ takže dla sádownictwa administracyjnego w państwach mládej demokracji w Europie?. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica* [online]. 2022, č. 1, s. 37-54 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 2450-2782. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1034947>.

KNETSCH, Jack, BORCHERDING, Thomas. Expropriation of Private Property and the Basis for Compensation. *The University of Toronto Law Journal* [online]. 1979, č. 3, s. 237-252 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 1710-1174. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/825442>.

KÖHLER, Martin. The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* [online]. 2015, č. 14, s. 31-63 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 2335-2035. Dostupné z: <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>.

KRYSL, Alexandr. Zmatky při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech odnětí a omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu. In: *Epravo.cz* [online]. 2008 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmatky-pri-soudnim-prezkumu-rozhodnuti-spravnich-organu-ve-vecech-odneti-a-omezeni-vlastnickeho-prava-nebo-prava-odpovidajiciho-vecnemu-bremenu-54712.html?mail>.

MINISTERSTVO FINANČÍ. Připomínky k materiálu s názvem: Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCHRDXCWU/>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Návrh zákona o vyvlastnění. In: *Portál informačního systému ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

NKÚ. *Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 21/28: Elektronizace v resortu Ministerstva spravedlnosti*. [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k21028.pdf>.

PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění: Proč má převýšit obvyklou cenu. In: *Jinepravo.cz* [online]. 2011 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma-prevysit-obvyklou-cenu>.

ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní- co funguje a co by bylo vhodné změnit?. *Bulletin Komory daňových poradců* [online]. 2018, č. 2, s. 26-36 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 1211-9946. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018>.

VLÁDA ČR. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu. In: *Psp.cz* [online]. 2022 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

VLÁDA SR. Parlamentná tlač 1572: Vládny návrh zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Nrsr.sk* [online]. 2015 [cit. 27. 6. 2023]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=6&CPT=1572>.

XU, Ting. A Law-and-Community Approach to Compensation for Takings of Property under the European Convention on Human Rights. *Legal Studies: The Journal of the Society of Legal Scholars* [online]. 2019, č. 3, s. 398-414 [cit. 27. 6. 2023]. ISSN 1748-121X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/lst.2018.26>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Listina základních práv Evropské unie.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastníckého práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastníckého práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění účinném do 31. 1. 2013.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění účinném do 31. 3. 2006.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 342/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice.

Zákon č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

Zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí čl. 105 ústavní listiny (zákon ze dne 29. 2. 1920, č. 121 Sb. z. a n.).

Zákon č. 44/1927 Sb. z. a n., o stavebním ruchu.

4. Seznam použité judikatury

Ústavní soud ČR

Nález ÚS ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.

Nález ÚS ze dne 14. 6. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 10/22.

Nález ÚS ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07.

Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Nález ÚS ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 134/20.

Nález ÚS ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. II. ÚS 300/06.

Nález ÚS ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

Nález ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14.

Nález ÚS ze dne 4. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 20/22.

Nález ÚS ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11.

Nález ÚS ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 26/08.

Nález ÚS ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 1154/20.

Nález ÚS ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

Nález ÚS ze dne 14. 4. 2023, sp. zn. II. ÚS 344/23.

Usnesení ÚS ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 4251/18.

Usnesení ÚS ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II ÚS 3951/12.

Usnesení ÚS ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1787/21.

Nejvyšší správní soud ČR

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008-83, č. 1980/2010 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-10, č. 2276/2011 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 276/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 As 67/2006-50, č. 1322/2007 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013-36, č. 2905/2013 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2010, č. j. 7 Afs 50/2010-60, č. 2138/2010 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2003, č. j. 3 As 8/2003-44.

Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79.

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 7 As 335/2016-52.

Rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2022, č. j. 8 As 29/2021-36.

Rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2005, č. j. 6 As 7/2004-69.

Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 As 293/2018-51.

Rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 Afs 13/2007-73.

Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005-104.

Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009-91.

Rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019-33.

Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2003, č. j. 6 As 2/2003-66.

Rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75.

Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37.

Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46.

Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 6 As 94/2015-20.
Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.
Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2015, č. j. 7 As 81/2015-45.
Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 2 As 192/2015-23.
Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2020, č. j. 2 As 252/2020-46.
Rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2017, č. j. 10 As 41/2017-83.
Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2005, č. j. 7 As 30/2003-45.
Rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66.
Rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 4 Ads 12/2023-29.
Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 537/2021-31.
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS.
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS.
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS.
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS.

Nejvyšší soud ČR

Rozsudek NS ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. 26 Cdo 1454/2016, uveřejněný pod č. 61/2018 Sbírky soudních rozhodnutí stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.
Rozsudek NS ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 3380/2014,
Rozsudek NS ze dne 16. 11. 2016, sp.zn. 21 Cdo 5247/2015.
Rozsudek NS ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009.
Usnesení NS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 28 Cdo 301/2005.
Usnesení NS ze dne 3. 1. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2861/2006.
Usnesení NS ze dne 19. 8. 2019, sp. zn. 24 Cdo 1302/2019.
Usnesení NS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2908/2004.
Usnesení NS ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 28 Cdo 2098/2006.

Usnesení NS ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 32 Cdo 1108/2009.

Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 9. 7. 1997 ve věci Akkus proti Turecku, stížnost č. 19263/92.

Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998 ve věci Aka proti Turecku, stížnost č. 19639/92.

Rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2001 ve věci Platakou proti Řecku, stížnost č. 38460/97.

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

Rozsudek ESLP ze dne 9. 6. 2005 ve věci Kirilova a další proti Bulharsku, stížnost č. 42908/98.

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

Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2008 ve věci Sarnelli proti Itálii, stížnost č. 37637/05.

Rozsudek ESLP ze dne 14. 4. 2015 ve věci Chinnici proti Itálii (č. 2), stížnost č. 22432/03.

Rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2018 ve věci Osmanyán a Amiraghyán proti Arménii, stížnost č. 71306/11.

Rozsudek ESLP ze dne 24. 3. 2022 ve věci Pálka a ostatní proti České republice, stížnost č. 30262/13.

Ostatní

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2022, č. j. 17 A 40/2022-54.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2022, č. j. 11 A 23/2022-43.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 4. 2022, č. j. 61 A 7/2021-228.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 1. 2006, sp. zn. 52 Co 3/2005.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, č. j. 10 Ca 65/98-27.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2018, č. j. 23 C 53/2016-62.

Usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 6. 2007, č. j. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS.

Usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 34/2007-15, č. 1677/2008 Sb. NSS.

Nález NSS ze dne 22. 10. 1931, č. 13178.

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ze dne 30. 9. 2021, sp. zn. 8SŽK/28/2019.

Rozhodnutí Tribunal des Conflits ze dne 7. 12. 2020, publikované ve sbírce Lebon pod č. C4199.

Rozhodnutí Conseil d'État ze dne 6. 7. 2016, publikované ve sbírce Lebon pod č. 371034.

Abstrakt

Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Diplomová práce se zabývá problematikou soudního přezkumu jednoho z rozhodnutí správních orgánů, a sice rozhodnutí o vyvlastnění. Nastavení soudního přezkumu tohoto rozhodnutí je značně nezvyklé, neboť k němu dochází jak v jurisdikci správních soudů, tak v jurisdikci civilních soudů. Smyslem práce je upozornit jak na nedostatky tohoto pojetí soudního přezkumu, tak na jednotlivé dílčí otázky s ním spojené. Práce si rovněž klade za cíl navrhnout takové nastavení soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, které tyto nedostatky co nejvíce eliminuje a které bude zároveň koherentní se současným pojetím přezkumu rozhodnutí správních orgánů jako takovým.

Diplomová práce se kromě úvodu a závěru skládá ze čtyř částí. První kapitola pojednává o samotném rozhodnutí o vyvlastnění jako o jednom z rozhodnutí, které je vydáváno v rámci vyvlastňovacího řízení. Pozornost je věnována především podobě výrokové části tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí obsahuje dvě skupiny výroků, výroky o vyvlastnění a výroky o náhradě za vyvlastnění. Proti první skupině se lze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., zatímco proti druhé skupině výroků se lze bránit žalobou podle části páté o. s. ř.

Druhá kapitola rozebírá oba procesní režimy, přičemž se podrobněji věnuje specifikům spojených právě s přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění. Diplomová práce v této části upozorňuje rovněž na problematické znění § 28 odst. 3 VyvlZ, jehož jazykový výklad vyústí v závěr, že soudy zohledňují při stanovení náhrady za vyvlastnění i jiné okolnosti, než které mohl zohlednit vyvlastňovací úřad. Práce proto podává výklad, který tuto nelogičnost odstraňuje.

Třetí kapitola se snaží odpovědět na otázku, zda soudy přiznávají spravedlivou náhradu za vyvlastnění. Jednou z nevýhod současného pojetí soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění je to, že civilní soudy rozhodují zpravidla s delším časovým odstupem v případě, kdy je napaden jak výrok o vyvlastnění, tak výrok o náhradě. Vystává proto otázka, zda (a případně v jakých případech) mají civilní soudy tuto prodlevu kompenzovat stanovením vyšší náhrady a zda tak skutečně činí.

Čtvrtá kapitola se zabývá otázkou, jak nastavit soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění. Diplomová práce nejprve vymezuje problémy, které jsou s aktuálním

nastavením soudního přezkumu tohoto rozhodnutí spojeny. Následují pasáže, které se snaží přiblížit nalezení odpovědi na tuto otázku v různých inspiračních zdrojích. Z těchto důvodů práce nejprve poukazuje na novodobý vývoj soudního přezkumu tohoto rozhodnutí, následně upozorňuje na soudní přezkum dalších rozhodnutí, která v sobě rovněž spojují jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní prvky. Práce se krátce zastaví i u dvou zahraničních právních úprav. Závěr čtvrté kapitoly nastíní, jak by mohl vypadat soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění do budoucna, aby co nejlépe odstranil negativa s ním spojená a zároveň neznamenal přílišný zásah do současného pojetí soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

Klíčová slova: soudní ochrana při vyvlastnění, duální model soudního přezkumu, spravedlivá náhrada.

Abstract

Judicial review of expropriation decisions

The thesis looks into the issue of judicial review of decisions passed by administrative authorities, namely the expropriation decision. The judicial review process for these decisions shows a highly unusual set-up as it falls under the jurisdiction of both administrative and civil courts. The purpose of the thesis is to highlight both the shortcomings of this concept of judicial review and the specific issues related to it. The thesis also aims to propose such a set-up of the judicial review process for expropriation decisions that eliminates these shortcomings as much as possible and which will be coherent with the current concept of review of decisions of administrative authorities as such.

In addition to the introduction and conclusion, the thesis consists of four parts. The first chapter deals with the very institute of expropriation decision as one of the decisions issued under expropriation proceedings. Attention is paid in particular to the form of the operative part of the decision. The decision contains two groups of operative parts, namely on expropriation and on compensation for expropriation. The decision coming under the first group can be challenged by filing an action against the decision of the administrative authority pursuant to Section 65 et seq. of the Code of Civil Procedure, while the other group of decisions can be challenged by filing an action under Part 5 of the Code of Civil Procedure.

The second chapter discusses both procedural regimes and takes a more detailed look at the specifics related to the review of the expropriation decision. In this part, the thesis also pays attention to the problematic wording of Section 28(3) of the Expropriation Act, the linguistic interpretation of which leads to the conclusion that courts, when determining compensation for an expropriation, take into account other circumstances than those that could be taken into account by the expropriation authority. The thesis therefore provides a reasoning that removes this illogical concept.

The third chapter seeks to answer the question as to whether or not courts award just compensation for expropriation. One of the drawbacks of the current concept of judicial review of expropriation decisions involves the fact that civil courts generally decide with a longer time lag in cases where both the operative parts on expropriation and

compensation are challenged. The question therefore arises whether (and if so in what cases) civil courts should compensate for this delay by fixing a higher compensation and whether they actually do so.

The fourth chapter deals with the issue of how to set up the judicial review of expropriation decisions. The thesis first defines the problems associated with the current set-up of the judicial review of these decisions. This is followed by sections that look for answers this question in various inspiration sources. For these reasons, the thesis first highlights the modern development of judicial review of these decisions, and then draws attention to the judicial review of other decisions that also combine both private and public law considerations. The paper will also briefly consider two foreign laws in this matter. The conclusion of the fourth chapter will outline how the judicial review of expropriation decisions could look like in the future in order to best eliminate the associated negatives while, at the same time, avoiding excessive interference with the current concept of judicial review of decisions of administrative authorities.

Keywords: judicial protection in expropriation, dual model of judicial review, fair compensation.